

**Vorträge, Reden und Berichte aus dem Europa-Institut / Nr. 51**

**herausgegeben**

**von Professor Dr. Dr. Georg RESS**

**und Professor Dr. Michael R. WILL**

**Professor Jean-François FLAUSS**

**Faculté de Droit et des Sciences Economiques et Politiques**

**(Saint-Denis de La Réunion).**

**Université Française de l'Océan Indien**

**LA VERIFICATION DES POUVOIRS A L'ASSEMBLEE  
GENERALE DES NATIONS-UNIES**

**Vortrag vor dem Europa-Institut der Universität des Saarlandes**

**Saarbrücken, 26. Juni 1985**

---

## La vérification des pouvoirs à l'Assemblée Générale des Nations-Unies

La qualité d'Etat-membre de l'Organisation des Nations-Unies ne confère pas aux représentants délégués par le gouvernement de cet Etat automatiquement droit à participer aux réunions et travaux de l'Assemblée Générale. Comme dans toutes les conférences diplomatiques, les délégués nationaux aux organes délibérants - diplomatiques ou parlementaires - des organisations internationales sont soumis à la procédure classique de la vérification des pouvoirs: le droit de siéger est en effet tributaire de la formalité de la validation des pouvoirs.<sup>1)</sup> En l'absence d'un droit institutionnel commun aux organisations internationales, l'agencement de la procédure de vérification des pouvoirs fait l'objet d'une réglementation propre à chaque organisation<sup>2)</sup>, et même le plus généralement spécifique à chaque organe.<sup>3)</sup> Considérée comme relevant de la compétence d'auto-organisation de chaque organe, la question des pouvoirs est traditionnellement réglée dans le cadre du règlement intérieur de l'organe, et en l'espèce s'agissant de l'Assemblée Générale des Nations-Unies par les dispositions de la rubrique IV dudit règlement intitulée "Pouvoirs".<sup>4)</sup>

Au cours de la dernière décennie la vérification des pouvoirs à l'Assemblée Générale des Nations-Unies a été au centre de controverses doctrinales virulentes qui ont opposé les auteurs anglo-saxons.<sup>5)</sup> Le regain d'intérêt ainsi porté à la pratique suivie par l'Assemblée Générale en matière de vérification des pouvoirs<sup>6)</sup> s'explique très largement par les enjeux ouvertement politiques qui sont ceux désormais de l'examen des pouvoirs. Tantôt cette pratique est présentée comme significative d'une dégradation de l'environnement constitutionnel de l'Organisation et comme attentatoire à la crédibilité de cette dernière, tantôt cette pratique est considérée comme attestant au contraire de la capacité de l'Assemblée Générale à pallier aux insuffisances de la Charte et comme contribuant de ce fait à la restauration de la crédibilité de l'Organisation.

Ces polémiques n'ont cependant que faiblement retenu l'attention de la littérature en langue française comme d'ailleurs plus généralement le thème de la vérification des pouvoirs lui-même.<sup>7)</sup>

Dans ces conditions notre propos sera principalement informatif. Il aura pour objectif principal de dresser un bilan de quarante années de vérification des pouvoirs à l'Assemblée Générale des Nations-Unies. Pour ce faire nous traiterons successivement du cadre institutionnel et procédural de la vérification des pouvoirs (I), de l'objet de la vérification des pouvoirs (II), et enfin des effets des décisions relatives aux pouvoirs (III).

#### I. Le cadre institutionnel et procédural de la vérification des pouvoirs

- S'inspirant du droit parlementaire classique<sup>8)</sup> l'article 5 du règlement de procédure de l'Assemblée de la Société des Nations avait consacré en matière de vérification des pouvoirs des délégués des pays membres un système d'autocontrôle.<sup>9)</sup>
- Ecartant l'option de la vérification des pouvoirs par un organe technique indépendant, et a fortiori celle du contrôle des pouvoirs par une instance juridictionnelle, les auteurs du règlement intérieur de l'Assemblée Générale des Nations-Unies se sont prononcés en faveur de la solution précédemment retenue dans le cadre de la Société des Nations.<sup>10)</sup>
- Régie par les articles 27 à 29 dudit règlement intérieur<sup>11)</sup>, la procédure de vérification fait intervenir successivement trois organes: en l'occurrence le Secrétaire général (A), la Commission de vérification des pouvoirs (B), l'Assemblée Générale (C).

A. Les conditions d'intervention du Secrétaire général sont précisées par l'article 27 du règlement intérieur:

"Les pouvoirs de représentants<sup>12)</sup> et les noms des membres d'une délégation sont communiqués au Secrétaire général si possible au moins une semaine avant l'ouverture de la session. Les pouvoirs doivent émaner soit du chef de l'Etat ou du chef de gouvernement, soit du ministre des affaires étrangères."

Les Etats-membres disposent d'une grande liberté en ce qui concerne le mode de présentation des pouvoirs transmis au Secrétaire général à fins d'enregistrement. Bien que la doctrine officiellement établie, exige que réserve faite des sessions extraordinaires d'urgence, les pouvoirs se présentent

sous forme d'un document écrit portant la signature de l'autorité qui les délivre,<sup>13)</sup> il apparaît que l'application qui en est faite soit très compréhensive. Les pouvoirs sont en effet susceptibles de donner lieu à une communication soit par télégramme du ministère des affaires étrangères, soit par lettre ou même par note verbale émanant du représentant permanent ou de la mission permanente du pays intéressé.<sup>14)</sup>

En optant pour une détermination internationale des autorités nationales habilitées à délivrer des pouvoirs, les rédacteurs du règlement intérieur consacrent une solution qui, prise à la lettre, est de nature à prévenir les difficultés pouvant naître, lorsque deux ou plusieurs Etats-membres regroupés en un Etat fédéral, n'acceptent plus que la délivrance des pouvoirs de leurs délégués respectifs soit le fait des autorités désignées par la Constitution fédérale pour exercer les compétences internationales de la Fédération.

Mais il est certain que l'option inverse, c'est-à-dire la détermination nationale des autorités habilitées à délivrer les pouvoirs<sup>15)</sup> aurait eu l'avantage d'éviter que n'apparaisse en cas de délivrance concurrente de pouvoirs par plusieurs autorités nationales, le problème du conflit entre l'ordre hiérarchique établi par l'article 27 et celui découlant du droit constitutionnel interne de l'Etat.

En tant que telle la production de pouvoirs constitue une obligation pesant sur tout Etat membre pour autant qu'il entend être représenté à l'Assemblée Générale.<sup>16)</sup> Sont toutefois dispensés de cette formalité les Etats-membres se faisant représenter par l'une des autorités nationales habilitées à délivrer les pouvoirs<sup>17)</sup> ou par leur représentant permanent auprès de l'Organisation, investi de pouvoirs l'autorisant à représenter son pays à l'Assemblée Générale sans limitation de session.<sup>18)</sup> En vertu de l'usage en vigueur à l'Organisation ce second cas de dispense de présentation des pouvoirs a recueilli l'aval du Conseiller juridique des Nations-Unies.<sup>19)</sup> Il n'en reste pas moins que sa généralisation est de nature à entraîner une mise entre parenthèses de la procédure statutaire de vérification des pouvoirs.

En effet, si les lettres de créance ou de nomination des représentants permanents communiquées au Secrétaire général sont portées à la connaissance de l'Assemblée Générale à chaque session ordinaire par l'intermédiaire du rapport intitulé "Missions permanentes auprès de l'Organisation des Nations-Unies", le contrôle de la régularité desdits pouvoirs est l'oeuvre du seul Secrétaire général. En bonne logique la Commission de vérification des pouvoirs et l'Assemblée Générale devraient toutefois pouvoir exercer un droit d'évocation à leur égard..

Comme les délais de communication des pouvoirs n'ont pas été fixés impérativement, de nombreux Etats présentent leurs lettres de créance moins d'une semaine avant l'ouverture de la session, voire même postérieurement à celle-ci. La thèse, selon laquelle seuls les pouvoirs présentés conformément aux prescriptions statutaires sont susceptibles d'être enregistrés n'ayant pas été retenue<sup>20)</sup>, le Secrétaire général accepte de procéder à l'enregistrement des pouvoirs tant que la procédure de vérification n'a pas été menée à son terme.<sup>21)</sup>

2. Bien que l'article 27 du règlement intérieur ne le mentionne pas expressément, il est admis que le Secrétaire général opère un contrôle de l'authenticité des pouvoirs enregistrés. Il s'agit en l'occurrence d'un droit de vérification purement formel portant sur l'identité de l'autorité nationale de laquelle émanent les pouvoirs.

En d'autres termes, le Secrétaire général se voit interdire toute appréciation quant à la compétence du chef d'Etat, du chef de gouvernement<sup>22)</sup> ou du ministre des affaires étrangères à délivrer lesdits pouvoirs. C'est dire par exemple que les pouvoirs émanant d'une autorité nationale démisionnaire devront être réputés réguliers en la forme.<sup>23)</sup>

Lorsque le memorandum sur l'état des pouvoirs intéresse un nombre suffisamment élevé d'Etats, le Secrétaire général en saisit la Commission de vérification des pouvoirs. En revanche, il ne transmettra pas les documents attestant des pouvoirs: il se contente de les tenir à disposition des membres de ladite commission.<sup>24)</sup>

B. Instituée par l'article 23 du règlement intérieur provisoire de l'Assemblée Générale<sup>25)</sup>, la Commission de vérification des pouvoirs présente une nature juridique en apparence relativement indéterminée. Elle ne figure en effet ni sur la liste des Grandes Commissions<sup>26)</sup> ni dans la nomenclature des organes subsidiaires<sup>27)</sup>. A vrai dire, son statut s'apparente à celui d'une simple commission temporaire de l'Assemblée Générale, sa mise en place étant tributaire de la périodicité de l'opération de vérification des pouvoirs: cette dernière devant, sauf exception<sup>28)</sup>, être renouvelée à chaque session<sup>29)</sup>, il en ira de même de la constitution de la Commission de vérification des pouvoirs.<sup>30)</sup>

1. La formation de la Commission de vérification des pouvoirs intervient immédiatement à l'ouverture de chaque session<sup>31)</sup>.

Les neuf membres de la Commission sont nommés par l'Assemblée Générale sur proposition du Président provisoire.<sup>32)</sup> En pratique, la désignation est faite par recours à la procédure de non-objection: jusqu'à présent la liste de neuf noms présentée par le Président provisoire n'a jamais donné lieu à contestation.<sup>33)</sup>

Bien que statutairement non réglementée, la répartition des sièges apparaît comme relativement figée, dans la mesure où les Etats-Unis et l'Union Soviétique dès 1950, et la Chine Populaire depuis son admission, ont toujours été représentés.<sup>34)</sup> Quant aux sièges restants, ils font l'objet d'une attribution fondée sur le principe de la répartition géographique équitable.<sup>35)</sup>

Pour des raisons d'équilibre il est de tradition que la présidence de la Commission revienne au délégué d'un Etat non membre permanent du Conseil de Sécurité.

Inchangée depuis la création de la Commission de vérification des pouvoirs, la composition de cette dernière n'a pas été touchée par le mouvement de démocratisation des organes onusiens.<sup>36)</sup> Cette situation a été critiquée dans la mesure où elle empêcherait la Commission de prendre des décisions reflétant la majorité de l'Assemblée Générale.<sup>37)</sup>

2. L'organisation des travaux de la Commission de vérification des pouvoirs, supervisée par le Bureau de celle-ci,<sup>38)</sup> est régie par les règles procédurales pertinentes applicables, en vertu du titre XIII du règlement intérieur, au fonctionnement des Commissions de l'Assemblée Générale.

Pendant longtemps le régime de réunion de la Commission de vérification des pouvoirs a confiné à l'absurde. La Commission qui, le plus fréquemment, ne se réunissait qu'une seule fois au cours de la session, tenait cette réunion durant les derniers jours de la session.<sup>39)</sup> Autant dire que la procédure de vérification perdait très largement tout intérêt pratique.<sup>40)</sup>

A tel point que la Commission avait été amenée à déclarer recevables des pouvoirs irréguliers non régularisés.<sup>41)</sup> Lors de la dix-huitième session l'Algérie proposera, mais sans succès, la fixation d'un délai obligeant la Commission à se réunir au début de la session.<sup>42)</sup>

Depuis une quinzaine d'années les conditions de réunion de la Commission de vérification se sont modifiées. Désormais elle tient en général deux réunions par session. La première a lieu quinze jours à trois semaines après l'ouverture de la session; elle porte sur l'examen des pouvoirs déjà enregistrés par le Secrétaire général et considérés comme définitifs.<sup>43)</sup> La seconde se déroule vers la mi-décembre, c'est-à-dire en fin de session; elle porte sur les pouvoirs communiqués au Secrétaire général postérieurement à la date de la première réunion de la Commission, voire aussi sur les pouvoirs définitifs transmis par les Etats qui, dans un premier temps, n'avaient présenté que des pouvoirs provisoires.<sup>44)</sup> Au cours des dernières années on assiste cependant à une évolution vers un examen de plus en plus rapide des pouvoirs.<sup>45)</sup>

La Commission de vérification des pouvoirs peut en outre se réunir à tout moment pour examiner les questions de son ressort,<sup>46)</sup> soit de sa propre initiative, soit à la demande de l'Assemblée Générale.<sup>47)</sup> L'examen des pouvoirs par la Commission n'est pas soumis au principe du contradictoire: un Etat non membre de la Commission n'a aucun droit à être entendu.<sup>48)</sup> Chaque réunion de la Commission donne lieu à l'établissement d'un rapport écrit immédiatement transmis à l'Assemblée Générale; en cas, ce rapport peut être présenté sous forme orale par le président de la Commission.<sup>49)</sup> Celui-

ci est par ailleurs seul juge de la recevabilité des projets de résolution formés par les membres de la Commission.<sup>50)</sup>

3. La mission dévolue à la Commission de vérification des pouvoirs par l'article 28 du règlement intérieur ne lui confère qu'un droit de proposition: la Commission ne peut que recommander l'adoption d'un projet de résolution portant approbation de son rapport<sup>51)</sup>. Elle n'exerce par conséquent aucune compétence décisive quant à la validité des pouvoirs<sup>52)</sup>. Hiérarchiquement subordonnée à l'Assemblée Générale, la Commission est liée par les directives, les instructions et, plus généralement, par les résolutions de celle-ci<sup>53)</sup>: elle est en particulier tenue par les solutions adoptées en matière de représentation des Etats et de représentativité des gouvernements.<sup>54)</sup> Par suite sont frappés d'irrecevabilité les projets de résolution mettant en cause la représentativité d'un gouvernement précédemment reconnue par l'Assemblée Générale<sup>55)</sup>. Il a néanmoins été admis que la Commission examine les pouvoirs d'une délégation, alors même que simultanément l'Assemblée Générale débattait d'une situation intéressant la représentativité du gouvernement ayant délivré les pouvoirs.<sup>56)</sup>

La nature des investigations auxquelles la Commission est habilitée à procéder est habituellement définie par référence aux prescriptions de l'article 27 du règlement intérieur de l'Assemblée Générale.<sup>57)</sup> De la sorte la Commission se voit assigner une fonction de caractère exclusivement technique, circonscrite à des constatations d'ordre formel et à des vérifications de fait.<sup>58)</sup>

Est-ce à dire que le rôle de la Commission se limite et doit se limiter à un contrôle de l'exécution des tâches administratives dévolues au Secrétaire général?<sup>59)</sup> Rien n'est moins sûr. En effet, la Commission a retenu au gré des circonstances une interprétation plus ou moins stricte du caractère purement technique de sa mission. Ainsi, si elle s'est interdite de se prononcer sur la régularité des pouvoirs au regard des règles constitutionnelles de l'Etat d'envoi,<sup>60)</sup> elle s'est par contre estimée fondée à recommander, en cas de présentation concurrente de pouvoirs au nom d'un même Etat, l'approbation des pouvoirs de l'une des délégations en lice.<sup>61)</sup>



Par ailleurs le caractère strictement technique de la mission de la Commission est de plus en plus fréquemment contesté. Tantôt la critique est dirigée contre l'interprétation littérale donnée à l'article 27 du règlement intérieur: la tâche de la Commission ne doit pas se borner à une vérification sur la forme des documents présentés, elle doit s'étendre à l'examen de tout ce que ces documents impliquent.<sup>62)</sup> Tantôt la remise en cause est plus radicale, elle porte sur l'applicabilité même de l'article 27 à l'activité de la Commission: celle-ci étant considérée comme régie par le seul article 28 du règlement intérieur, et non par l'article 27 qui ne concernait que le Secrétaire général.<sup>63)</sup> De fait, il ne serait d'aucune utilité de désigner une Commission de vérification des pouvoirs dont la mission serait en tous points comparable à celle du Secrétaire général. Mieux vaudrait alors envisager la suppression de la Commission de vérification des pouvoirs et calquer l'organisation de la procédure de vérification des pouvoirs sur celle en vigueur devant le Conseil de Sécurité.<sup>64)</sup>

C. Troisième et dernière instance à connaître de l'examen des pouvoirs, l'Assemblée Générale est investie en la matière du pouvoir de décision: elle, et elle seule, statue sur les pouvoirs. Rappelé parfois avec force par les Etats<sup>65)</sup>, ce chef de compétence n'est pourtant textuellement consacré par l'article 29 du règlement intérieur qu'à propos du régime de l'admission provisoire à une session.<sup>66)</sup>

1. Au plan strictement procédural les conditions de délibération sur le projet de résolution d'approbation du (des) rapport(s) de la Commission de vérification des pouvoirs obéissent aux règles de droit commun.<sup>67)</sup>

Prête toutefois à controverse la question de savoir si l'Assemblée Générale est en droit de statuer sur la validité des pouvoirs d'une délégation avant que ceux-ci aient été examinés par la Commission. Posée lors de la cinquième session<sup>68)</sup> à propos de l'examen immédiat des pouvoirs de la délégation chinoise, cette question ne semble pas avoir été tranchée de manière décisive par l'Assemblée Générale. En effet, si l'Assemblée a rejeté les projets de résolution l'invitant à statuer immédiatement sur les pouvoirs contestés, elle a parallèlement désaisi la Commission de vérification des pouvoirs en créant un comité spécial chargé "d'examiner la question de la représentation de la Chine".<sup>69)</sup>

Quant à la solution retenue par l'Assemblée Générale lors de la neuvième session<sup>70)</sup>, elle n'apparaît pas réellement pertinente: en effet, si l'Assemblée a effectivement statué avant même que la Commission de vérification ait été constituée, elle s'est prononcée sur une formation d'ordre relative au "rétablissement de la République populaire de Chine dans ses droits légitimes au sein des Nations-Unies", et non pas directement sur les pouvoirs communiqués par la délégation de la République de Chine.<sup>71)</sup>

Toujours est-il qu'en faveur de la compétence de l'Assemblée à évoquer directement les pouvoirs pourraient être invoquées les dispositions de l'article 65 du règlement intérieur reconnaissant à l'Assemblée le droit de déroger à l'exigence du rapport préalable à présenter par une Commission.<sup>72)</sup> Mais raisonner de la sorte équivaldrait à oublier que l'intervention de la Commission de vérification des pouvoirs est prévue par les articles 28 et 29 du même règlement intérieur. Or, comme la modification de ce dernier ne pourrait être opérée qu'en respectant la procédure établie à cet effet<sup>73)</sup>, l'examen préalable des pouvoirs par une Commission constitue par conséquent une formalité substantielle s'imposant à l'Assemblée. Ceci ne signifie pas pour autant que la Commission disposerait d'un droit de blocage de la procédure de vérification des pouvoirs.

Constituant une question de procédure<sup>74)</sup>, c'est-à-dire une question "non importante" au sens de l'article 18 de la Charte, l'approbation des pouvoirs des représentants est soumise à la règle de la majorité des membres présents et votants. Les Etats minoritaires ne disposent donc pas du pouvoir d'obstruction que leur conférerait l'application de la règle de la majorité des deux tiers. Ce qui explique sans doute qu'ils soient à l'occasion tentés d'user - voire d'abuser - des ressources procédurales du règlement intérieur en vue d'obtenir l'organisation d'un scrutin à la majorité qualifiée<sup>75)</sup>. Faisant normalement l'objet d'une mise aux voix, le rapport de la Commission de vérification des pouvoirs n'a été que très exceptionnellement adopté dans le cadre d'une procédure de non-objection.<sup>76)</sup>

2. D'un point de vue matériel, la compétence décisive de l'Assemblée Générale répond quant à son exercice à une alternative apparemment simple:

ou bien l'Assemblée valide les pouvoirs ou bien elle refuse de les valider. En fait, chacune des branches de l'alternative, acceptation des pouvoirs (a) et non-validation (b), est loin des correspondre à une option totalement univoque. Par ailleurs, l'Assemblée a dégagé une solution intermédiaire, elle-même composite: le refus de statuer sur les pouvoirs (c).

a) Bien que le règlement intérieur ne fasse pas la distinction entre les pouvoirs provisoires et les pouvoirs définitifs, l'Assemblée Générale l'a consacrée et, par voie de conséquence, a admis un dédoublement du régime de l'acceptation des pouvoirs. Le bénéfice de l'admission provisoire à une session prévu à l'article 29 du règlement intérieur est octroyé non seulement en cas d'objections formulées contre l'admission<sup>77)</sup> mais aussi dans l'hypothèse où les pouvoirs des délégués ne sont pas entièrement conformes aux prescriptions de l'article 27 du règlement intérieur<sup>78)</sup> et tout particulièrement, le cas échéant, à des pouvoirs non encore communiqués officiellement au Secrétariat Général.<sup>79)</sup> Or, comme la régularisation desdits pouvoirs provisoires n'intervient souvent que très tardivement en fin de session, cela revient à dire que les irrégularités affectant la présentation des pouvoirs ne donnent généralement lieu à aucune sanction. Dès lors, il n'est pas étonnant de constater que les Etats considèrent l'acceptation provisoire des pouvoirs comme une solution - panacée -. <sup>80)</sup> Cette attitude est d'autant plus compréhensible que l'Assemblée n'a pas hésité, à l'occasion, à assimiler des pouvoirs provisoires à des pouvoirs définitifs.<sup>81)</sup>

Si la validation des pouvoirs d'une délégation nationale porte habituellement sur la totalité des noms mentionnés sur la liste présentée par l'Etat membre, il ne semble pas que les dispositions du règlement intérieur s'opposent à ce que, par référence à la technique de la divisibilité,<sup>82)</sup> l'Assemblée Générale opère un tri entre les lettres de créance qu'elle accepte et celles qu'elle écarte. Techniquement l'appréciation de la validité des pouvoirs s'opère en effet *intuitae personae*.

La pratique suivie jusqu'ici n'est toutefois guère éclairante. Tout au plus peut-on relever que l'amendement proposé par les Etats africains lors de la vingt-huitième session à l'encontre de la validité des pouvoirs de la délégation portugaise, envisageait dans sa version initiale le recours au principe de divisibilité.<sup>83)</sup>

Le Conseiller juridique des Nations-Unies ayant fait observer d'une part que la pratique de l'Assemblée admettait la présence de non-nationaux au sein de la délégation d'un Etat membre et, d'autre part, que les articles du règlement intérieur se référaient aux pouvoirs des représentants et non au statut des membres des délégations, les Etats auteurs de l'amendement en révisèrent la formulation en vue de l'ajuster à l'objectif poursuivie.<sup>84)</sup>

b) Le refus de statuer sur les pouvoirs d'une délégation apparaît comme un substitut au rejet en la forme. Si la validité de ce type a donné lieu à contestation, c'est principalement à raison de l'objet sur lequel avait porté la vérification des pouvoirs et non au motif de l'incompétence de l'Assemblée Générale.<sup>85)</sup>

Chronologiquement le refus de statuer sur les pouvoirs d'une délégation s'est d'abord présenté sous la forme du sursis à statuer. De la onzième à la dix-septième session, l'Assemblée Générale a en effet décidé, conformément à la motion américaine adoptée en ce sens par la Commission de vérification des pouvoirs, de surseoir à statuer sur les pouvoirs présentés au nom de la Hongrie.<sup>86)</sup> Fondée à l'origine sur la nécessité de clarifier la situation créée en Hongrie suite au changement révolutionnaire de gouvernement,<sup>87)</sup> la décision de sursis a été justifiée dans un second temps par le non-respect par le nouveau gouvernement magyar des résolutions de l'Assemblée Générale intervenues dans le cadre de "l'affaire hongroise".<sup>88)</sup>

Plus tard le refus de statuer sur les pouvoirs revêtit la forme d'une décision de ne pas prendre de décision relativement aux pouvoirs présentés par une délégation. C'est ainsi que lors de la vingtième session, l'Assemblée Générale, adoptant un amendement présenté par trente-cinq Etats africains, "décide de ne pas prendre de décision au sujet des lettres de créance présentées au nom des représentants de l'Afrique du Sud".<sup>89)</sup> Si, en l'occurrence, les effets de la décision de ne pas prendre de décision ne furent pas différents de ceux de la décision de surseoir à statuer, il n'en reste pas moins que la nouvelle expression du refus de statuer sur les pouvoirs traduit plus qu'une simple évolution sémantique.

Constituerait une forme extrême du refus de statuer sur les pouvoirs, la décision d'ajournement de l'examen des pouvoirs présentés au nom de l'Etat.<sup>90)</sup> Dans la mesure où l'ajournement aurait pour conséquence de laisser le siège de l'Etat-membre inoccupé, il équivaudrait en effet de manière indirecte à une décision de non-validation.

c) L'incertitude quant aux effets susceptibles d'être attribués à la décision de rejet des pouvoirs communiqués par une seule autorité nationale<sup>91)</sup> explique que l'Assemblée Générale ait jusqu'à la vingt-cinquième session, évité de recourir à des décisions de non-validation, et se soit contentée de décisions de refus de statuer sur les pouvoirs.<sup>92)</sup> Elle explique également que lorsque l'Assemblée Générale se prononcera lors de la vingt-cinquième session en faveur de la non-validation des pouvoirs de la délégation sud-africaine, celle-ci se contentera dans un premier temps de retenir une décision de non-acceptation et non point une décision de rejet.<sup>93)</sup> Ce n'est qu'après avoir pris acte de l'échec de la stratégie de la pression<sup>94)</sup>, que l'Assemblée Générale optera lors de la vingt-huitième session pour une décision de rejet exprès des lettres de créance de l'Afrique du Sud.<sup>95)</sup> Depuis lors l'Assemblée Générale a systématiquement<sup>96)</sup>, avec l'aval désormais de la Commission de vérification des pouvoirs<sup>97)</sup>, prononcé des décisions de rejet à l'égard des pouvoirs présentés par les autorités sud-africaines.

En définitive, la compétence décisive de l'Assemblée Générale apparaît donc quant à ses modalités d'exercice comme très largement discrétionnaire. Bien que certains Etats aient à l'occasion soutenu le contraire<sup>98)</sup>, l'Assemblée n'est bien entendu nullement tenue par les recommandations du rapport de la Commission de vérification des pouvoirs.<sup>99)</sup>

Reste toutefois à préciser si la discrétionnalité de la compétence de l'Assemblée Générale l'autorise à remettre en cause les recommandations de la Commission de vérification des pouvoirs sur la base de considérations d'opportunité politique.<sup>100)</sup> La réponse à cette question est fondamentalement tributaire de celle portant sur l'objet de la vérification des pouvoirs.

## II. L'objet de la vérification des pouvoirs

A l'Assemblée Générale des Nations-Unies la validation des pouvoirs n'est pas conditionnée par la reconnaissance préalable du gouvernement présentant les pouvoirs, comme l'est l'acceptation des lettres de créance dans le cadre des relations interétatiques bilatérales. Autant dire qu'un contrôle limité à la régularité en la forme n'est réellement praticable que pour autant que la qualité des autorités nationales ayant délivré les pouvoirs, c'est-à-dire en définitive leur représentativité, n'est ni discutable ni discutée.<sup>101)</sup>

Or la Charte n'a institué aucune procédure spécifique destinée à trancher les questions de représentativité des gouvernements représentant les Etats-membres. De surcroît les dispositions pertinentes du règlement intérieur de l'Assemblée ne précisent pas explicitement par référence à quoi s'apprécie la validité des pouvoirs. Dès lors il était prévisible que les problèmes de représentativité des gouvernements resurgiraient à l'occasion de l'examen des pouvoirs des délégations nationales.

Initialement pourtant l'Assemblée Générale avait pris soin de ne pas régler les difficultés de représentativité au travers de la vérification des pouvoirs.<sup>102)</sup> Mais par la suite elle n'a pu, ni surtout voulu, empêcher l'extension mais aussi la transformation de l'objet de la vérification des pouvoirs. A la nécessité de résoudre des controverses liées à la présence de gouvernements rivaux prétendant représenter le même Etat, est venue s'ajouter la volonté de la majorité du moment, d'user de la procédure de vérification pour mettre en cause le bien-fondé de la politique suivie par certains Etats.

Ce faisant, il y a eu glissement d'un contrôle d'authenticité à un contrôle de représentativité. En l'occurrence la superposition - voire la substitution - d'un contrôle de nature politique à un contrôle à vocation technique ne correspond pas à une évolution linéaire.<sup>103)</sup> Toujours est-il que fondamentalement il faut distinguer l'hypothèse où il y a plusieurs délégations rivales en présence (A), de celle où il n'y a qu'une seule délégation en cause (B).<sup>104)</sup>

---

A. A partir du moment où des gouvernements rivaux - apparus consécutivement à un coup d'Etat, une révolution, une guerre civile - communiquent des pouvoirs concurrents, il n'est plus possible de concevoir l'opération de vérification comme un contrôle d'authenticité. La question des pouvoirs se présente en effet comme une question de fond puisqu'il s'agit avant tout d'identifier la délégation représentant le véritable gouvernement.<sup>105)</sup>

L'examen des pouvoirs implique donc - pour le moins dans un premier temps - une appréciation de la représentativité respective des gouvernements en présence.<sup>106)</sup>

Le bien-fondé d'une telle démarche ne souffre d'aucune contestation (1<sup>0</sup>). Il n'en va pas de même des critères retenus pour juger de la représentativité (2<sup>0</sup>).

1<sup>0</sup>) La résolution 396 (V) - Reconnaissance par l'Organisation des Nations-Unies de la représentation d'un Etat-membre - fait de l'Assemblée Générale l'organe compétent pour régler les problèmes de représentativité lorsque plusieurs délégations prétendent représenter le même Etat.

"...Considérant que l'Assemblée Générale est par sa composition même l'organe des Nations-Unies le plus indiqué, pour examiner l'opinion de chacun des Etats-membres sur les questions touchant au fonctionnement de l'Organisation toute entière:

1) Recommande que chaque fois que plus d'une autorité prétend être le gouvernement qualifié pour représenter un Etat-membre à l'ONU, et que cette question donne lieu à controverse au sein de l'Organisation, cette question...

2) ...soit examinée par l'Assemblée Générale, ou si l'Assemblée Générale n'est pas en session par sa Commission intérimaire".<sup>107)</sup>

C'est dire que si l'Assemblée Générale se reconnaît le droit de trancher les questions de représentativité en-dehors de la procédure de vérification des pouvoirs, inversement elle ne s'interdit nullement de le faire aussi dans le cadre de ladite procédure.

Confirmée par la pratique suivie par l'Assemblée ultérieurement<sup>108)</sup> cette interprétation sera très explicitement exprimée vingt ans plus tard par le Conseiller juridique des Nations-Unies.<sup>109)</sup>

Elle peut d'ailleurs se réclamer de la théorie des compétences implicites.<sup>110)</sup> En effet, en cas de prétentions concurrentes relatives à la représentation d'un Etat-membre, l'on est en présence d'une question qui doit être tranchée pour permettre à l'Organisation de fonctionner et de remplir sa mission, ce qui suppose en particulier la participation des Membres aux travaux de l'Assemblée Générale.

2<sup>o</sup>) Fortement discutée lors des débats préliminaires à l'adoption de la résolution 396 (V) la question du (ou des) critère(s) d'appréciation de la représentativité du gouvernement d'un Etat-membre a donné lieu à une prise de position de principe de l'Assemblée Générale. Mais le paramètre de référence adopté laisse place aux appréciations les plus subjectives. L'usage qu'en a fait ultérieurement l'Assemblée est de ce point de vue des plus illustratifs.

a) Selon le memorandum cubain présenté en 1950 devant le Comité politique spécial<sup>111)</sup> devraient être retenus les éléments suivants:

- " ...a) l'autorité effective sur le territoire national
- b) le consentement général de la population
- c) la capacité et la volonté d'atteindre les objectifs de la Charte, d'en respecter les principes et de respecter les obligations internationales de l'Etat
- d) le respect des droits de l'Homme et des libertés fondamentales."

C'est dire que l'effectivité ne constituerait que l'une des données à prendre en compte: elle ne saurait à elle seule conférer le droit à un gouvernement de siéger à l'Organisation des Nations-Unies. La représentativité serait en effet aussi fonction de considérations politiques et morales.

---



Dans un ordre d'idées voisin fut même soutenue la thèse selon laquelle la Charte ne ferait pas de distinction entre les conditions à remplir pour qu'un Etat devienne membre de l'Organisation et les conditions régissant la reconnaissance de la représentativité des délégués d'un Etat-membre. Ce faisant seul le gouvernement répondant aux prescriptions de l'article 4 de la Charte pourrait être qualifié de représentatif.<sup>112)</sup>

Se démarquant de ces deux séries de propositions, un contreprojet britannique recommandait l'adoption d'un critère strictement objectif: l'effectivité. Le gouvernement représentatif ne pourrait être que celui qui exercerait un contrôle effectif de la totalité et de la presque totalité du territoire national et qui se ferait de l'ensemble de la population de ce territoire, de telle sorte que son autorité apparaîtrait comme ayant un caractère permanent.<sup>113)</sup>

Plus fondamentalement encore, certains Etats dont l'Union soviétique en particulier, contestaient le principe même de la compétence de l'Assemblée Générale à se prononcer sur la représentation d'un Etat-membre et partant à définir des critères d'appréciation de celle-ci.<sup>114)</sup>

D'après ces Etats aucune disposition de la Charte ne fonderait le pouvoir de définition de l'Assemblée Générale. Le droit international général tranchant le problème de la représentativité sur la base de l'effectivité, l'intervention de l'Assemblée Générale constituerait une violation des prescriptions de l'article 2 (7) de la Charte.<sup>115)</sup>

Le texte de résolution élaboré pour le compte de la Commission politique spéciale se présentait comme un compromis entre les propositions cubaine et britannique précitées. Il se démarquait toutefois substantiellement de ces dernières dans la mesure où il circonscrivait l'examen de la représentativité des gouvernements des Etats-membres au seul cas où plusieurs autorités nationales suite à un changement révolutionnaire du gouvernement prétendaient assurer la représentation de l'Etat-membre. En l'occurrence il recommandait

- a) "que chaque fois que plus d'une autorité prétend être le gouvernement qualifié pour représenter un Etat-membre auprès de l'Organisation des Nations-Unies, et que cette question donne lieu à controverse au sein de l'Organisation, celle-ci soit examinée à la lumière des buts et principes de la Charte et des circonstances propres à chaque cas.
- b) que parmi les éléments à prendre en considération pour régler une question de ce genre, il y avait lieu de comprendre les facteurs suivants:
  - i) la mesure dans laquelle la nouvelle autorité exerce un contrôle effectif sur le territoire de l'Etat-membre intéressé et est généralement acceptée par la population.
  - ii) le fait que cette autorité est disposée à accepter toute responsabilité quant à l'exécution des obligations qui incombent à l'Etat-membre aux termes de la Charte,
  - iii) la mesure dans laquelle l'établissement de cette autorité dans l'Etat-membre est due à des processus intérieurs".<sup>116)</sup>

Au nom de l'effet utile la Commission politique spéciale supprimera l'alinéa b, c'est-à-dire la liste des éléments à prendre en considération pour trancher les questions de représentativité.<sup>117)</sup> Elle laissera subsister comme seule directive, l'examen à la lumière des buts et principes de la Charte et des circonstances propres à chaque cas, formule que l'Assemblée Générale consacrera lors de l'adoption de la résolution 396 (V).

b) Loin de fixer de véritables critères d'appréciation, la formule retenue confère au contraire à l'Assemblée Générale un pouvoir discrétionnaire de régler au cas par cas, les problèmes de représentativité<sup>118)</sup>, ainsi qu'en attestent d'ailleurs les solutions consacrées à propos du Congo ex-belge en 1960, du Yémen en 1962 et du Cambodge à partir de 1979.

Dans le cas du Congo, deux délégations rivales prétendaient occuper le siège du nouveau Membre de l'Organisation, l'une accréditée par le chef de l'Etat,

M. Kasabubu, l'autre envoyée par le Premier ministre, M. Lumumba. Ce dernier venant d'être remercié par le chef de l'Etat et fort de l'appui de la majorité parlementaire il contestait la constitutionnalité de sa révocation.

C'est dire que la situation dont avait à connaître l'Assemblée Générale était particulièrement complexe dès lors qu'elle admettait que l'article 27 du règlement intérieur n'établissait internationalement aucun rang de préséance entre les autorités nationales habilitées à délivrer des pouvoirs. Elle était par ailleurs très confuse; l'extension des mouvements de sécession dans plusieurs provinces avait provoqué l'apparition d'un troisième personnage, M. Mobutu, qui fort de l'appui de l'armée prétendait aussi au pouvoir.

Au sein de la Commission de vérification des pouvoirs (à laquelle l'Assemblée Générale avait demandé un rapport spécial sur les pouvoirs de la représentation congolaise) les Etats-Unis firent prévaloir la thèse selon laquelle il y avait lieu de reconnaître les pouvoirs signés par le Chef de l'Etat congolais. Il suffisait en effet de constater que la qualité de chef d'Etat de M. Kasabubu n'était nullement contestée. Il convenait en revanche de s'abstenir sous peine de méconnaître l'article 2 (7) de la Charte, d'examiner si en écartant le chef de gouvernement et en accréditant une délégation, le chef de l'Etat avait violé la Constitution congolaise.<sup>119)</sup>

L'Assemblée Générale qui en définitive adoptera la solution préconisée par la Commission de vérification des pouvoirs, ne fera pas preuve de la même réserve: elle règlera la difficulté évoquée sur la base d'une interprétation des dispositions de la Constitution congolaise relatives aux prérogatives du chef de l'Etat.<sup>120)</sup> Elle écartera en revanche tout arbitrage fondé sur le critère de l'effectivité. Une telle option aurait en effet impliqué de différer la décision sur les pouvoirs jusqu'à ce que la situation interne congolaise se soit décantée. Elle aurait aussi impliqué que le siège du Congo demeurât temporairement inoccupé.

---

Dans l'affaire du Yémen le conflit de représentativité opposant le gouvernement royal au gouvernement républicain fut en revanche tranché sur la base de l'effectivité, et elle seule. En l'espèce le recours au critère de l'effectivité était facilité par la tardivité de l'examen des pouvoirs. En effet au moment où l'Assemblée Générale statuait sur les pouvoirs, le gouvernement républicain - gouvernement révolutionnaire - avait triomphé sur le terrain ce qui n'était pas encore le cas quelques semaines plus tôt, lors de l'ouverture de la session. Il serait néanmoins abusif de croire que la référence au seul critère de l'effectivité était justifiée par ces considérations d'opportunité politique: bon nombre d'Etats ayant approuvé les pouvoirs de la délégation républicaine au nom de l'effectivité n'étaient nullement favorables aux options idéologiques du nouveau gouvernement yéménite.<sup>121)</sup>

L'attitude qu'adoptera l'Assemblée Générale à partir de 1979 dans l'affaire du Cambodge montre toutefois qu'elle n'entend nullement accorder une portée absolue au critère de l'effectivité. En l'occurrence l'application du principe d'effectivité - invoqué par l'Union soviétique notamment - en faveur de la représentativité de la délégation de la République populaire du Kampuchéa a été constamment écartée bien que le gouvernement pro-vietnamien puisse objectivement être considéré comme exerçant une autorité effective sur le territoire cambodgien.<sup>122)</sup> Faisant produire des effets extrêmes à la résolution 396 (V) l'Assemblée Générale rejette le recours au critère de l'effectivité au nom des circonstances de l'espèce envisagée; l'installation du nouveau Gouvernement cambodgien grâce à une intervention et une occupation militaires étrangères viole en effet les buts et principes de la Charte de manière flagrante.<sup>123)</sup>

Autant dire que l'Assemblée Générale se livre à un véritable contrôle de la légitimité onusienne du gouvernement de la République populaire au Kampuchéa<sup>124)</sup> prérogative qu'elle s'était déjà octroyée précédemment alors même qu'il ne s'agissait de se prononcer que sur des pouvoirs présentés par une seule délégation nationale.

B) Dans la déclaration du Conseiller juridique des Nations-Unies du 11 novembre 1970, l'objet de la vérification des pouvoirs est pourtant en

pareille hypothèse circonscrit au contrôle d'authenticité: "...des questions de fond concernant le statut des gouvernements se ne posent pas ... l'examen des pouvoirs tant à la Commission de vérification des pouvoirs qu'à l'Assemblée Générale ... se limite à vérifier que les conditions de l'article 27 ont été respectées".<sup>125)</sup>

Mais l'analyse de la pratique montre combien la vérification des pouvoirs est en définitive axée sur le contrôle de la représentativité du gouvernement déléguant (<sup>10</sup>) nonobstant le caractère éminemment contestable d'une telle option (<sup>20</sup>).

<sup>10</sup>) Apparemment le contrôle de la représentativité constitue une exception illustrée par quelques cas de figure bien définis (b). On doit cependant constater qu'en fait il semble revêtir une portée beaucoup plus générale (a).

a) " ... approval of the credentials of a representation by the General Assembly necessarily implies that the General Assembly considers the government which issues the credentials as the legitimate government of the Member-State to be represented in the Assembly" ...<sup>126)</sup>

L'examen de la pratique suivie par l'Assemblée Générale confirme le point de vue de Kelsen: le contrôle de l'authenticité des pouvoirs se double d'un contrôle par prêterition de la représentativité des autorités ayant délivré les pouvoirs. Ce dernier ne s'extériorisant pas dans la mesure où le gouvernement revendiquant le siège d'un Etat-membre bénéficie par principe d'une présomption de représentativité.

En particulier, il est significatif que les options de vote des Etats sur la validité des pouvoirs d'une délégation soient fréquemment ouvertement fonction du jugement porté sur la représentativité du gouvernement d'envoi.<sup>127)</sup>

Ainsi les Etats n'hésitent pas à établir une liaison entre reconnaissance et vote en faveur des pouvoirs<sup>128)</sup> et inversement entre non-reconnaissance et vote contre l'acceptation des pouvoirs,<sup>129)</sup> le gouvernement non reconnu étant considéré comme illégitime.<sup>130)</sup>

En outre bien que le vote d'un Etat en faveur de la validation des pouvoirs de la délégation d'un autre Etat-membre ne vaut ni reconnaissance du gouvernement dudit Etat, ni prise de position en faveur de la légitimité desdites autorités nationales<sup>131)</sup>, il faut constater que pour prévenir l'objection de l'acquiescement ou de la reconnaissance implicites, les Etats prennent soin d'émettre dans le cadre des explications de vote, des réserves quant à la légitimité des pouvoirs publics dont ils viennent d'accepter les pouvoirs.<sup>132)</sup>

Par ailleurs, il est évident qu'en cas de changement révolutionnaire de gouvernement dans un Etat-membre, le contrôle exercé par l'Assemblée Générale porte bien davantage sur la représentativité de ce nouveau gouvernement que sur la régularité formelle des pouvoirs des représentants qu'il délègue.<sup>133)</sup>

Enfin, il est de plus en plus manifeste qu'il n'existe plus au sein de l'Assemblée Générale "d'opinio juris" sur le caractère strictement technique de l'objet de la vérification des pouvoirs. Pour un nombre croissant d'Etats en effet "la question des pouvoirs n'est pas une question de caractère technique mais de caractère politique".<sup>134)</sup>

Il importe en effet de vérifier si indépendamment du titre qu'elle peut se donner dans le document de pleins pouvoirs, l'autorité qui les a émis est bien l'autorité appropriée.<sup>135)</sup> Certains Etats ajoutent bien imprudemment l'autorité légitime représentative de la population.<sup>136)</sup>

D'autres Etats tout en proclamant le caractère purement technique de la vérification des pouvoirs, n'hésitent pas cependant à l'occasion à lier contrôle des pouvoirs et appréciation de représentativité.<sup>137)</sup>

A vrai dire la conception qu'ont les Etats de l'objet de la vérification des pouvoirs fluctue au gré des circonstances<sup>138)</sup> et de ce fait il n'est pas impossible de considérer que la très grande majorité des Etats-membres de l'ONU ont à l'occasion soit conclu, soit souscrit au bien-fondé d'un contrôle de représentativité.<sup>139)</sup> Toutefois tous ces Etats se sont

toujours refusés à envisager par une modification de règlement intérieur à la majorité simple une officialisation et une institutionnalisation du contrôle de représentativité.<sup>140)</sup> Leur réticence s'explique par les difficultés que n'aurait pas manqué de soulever la définition des critères de représentativité, mais aussi et surtout par la crainte de se voir soumis à une procédure d'application générale, rendant impossible toute sélectivité dans la mise en oeuvre du contrôle de représentativité.

b) Bien qu'il y ait eu de multiples tentatives en ce sens,<sup>141)</sup> il n'y a en définitive que trois cas où l'Assemblée Générale ait très ouvertement contrôlé la validité des pouvoirs présentés par référence à la représentativité du gouvernement qui les avait émis: celui de la Hongrie en 1957 à 1962, celui du Portugal en 1973, celui de l'Afrique du Sud après 1970.

A partir de la onzième session et ce jusqu'à la disparition en 1963 du Comité spécial des Nations-Unies pour la question hongroise, l'examen des pouvoirs des délégués du gouvernement Kadar s'est fait par rapport aux résolutions de l'Assemblée déclarant que les nouvelles autorités hongroises avaient été imposées par l'intervention armée de l'Union soviétique.<sup>142)</sup> C'est dire en d'autres termes que l'Assemblée Générale sur l'initiative en l'occurrence des Etats-Unis, s'est autorisée à contrôler au regard des buts et principes de la Charte la légitimité du nouveau gouvernement hongrois.<sup>143)</sup>

La mise en cause, lors de la vingt-huitième session, de la représentativité de la délégation portugaise s'inscrit dans un contexte très particulier. En l'espèce, étaient contestées tant la présence au sein de la délégation portugaise de certains représentants désignés es qualités au titre des provinces d'outre-mer<sup>144)</sup> que l'aptitude des autres délégués portugais à représenter des territoires que l'Assemblée Générale considérerait comme ne relevant plus de la souveraineté de l'Etat portugais.<sup>145)</sup>

Cette contestation conduira à un examen des pouvoirs de la délégation portugaise, s'effectuant par référence aux résolutions de l'Assemblée Générale (et accessoirement du Conseil de Sécurité) condamnant la politique coloniale du Portugal dans ses provinces d'outre-mer et proclamant le droit à l'auto-détermination des peuples de ces territoires.<sup>146)</sup>

En ce qui concerne l'Afrique du Sud, c'est dès 1963 que certains Etats en l'espèce, l'Algérie, l'Union soviétique et le Libéria tentèrent de placer l'examen des pouvoirs de la délégation sud-africaine sur le terrain de la représentativité du gouvernement de Prétoria; celle-ci était niée au motif que ce gouvernement n'était pas représentatif de la population sud-africaine dans son entier, et qu'au surplus ce gouvernement de par sa politique de discrimination raciale violait de manière permanente les principes les plus essentiels de la Charte et ignorait les résolutions de l'Assemblée Générale l'invitant à mettre fin à la politique d'apartheid<sup>147)</sup>. Ce n'est cependant qu'à partir de 1970 que l'Assemblée Générale prit prétexte de cette non-représentativité du gouvernement sud-africain pour ne plus reconnaître les pouvoirs qu'il délivrait<sup>148)</sup> alors même que ces derniers répondaient à la condition d'authenticité.<sup>149)</sup> Elle ne pouvait naturellement que persévérer dans cette voie, à partir du moment où elle allait conclure que le régime sud-africain n'avait aucun droit à représenter la population d'Afrique du Sud et que les mouvements de libération nationale reconnus par l'Organisation de l'Unité africaine étaient les seuls représentants authentiques de l'immense majorité de la population sud-africaine.<sup>150)</sup>

C'est dire que le critère d'appréciation de la représentativité que retient l'Assemblée est bien défini: il s'agit du respect de la légalité onusienne au sens où l'entend la majorité de l'Assemblée.<sup>151)</sup> La vérification des pouvoirs devient par conséquent une occasion de remise en cause sélective de la représentativité de gouvernements qui ne respectent pas le droit onusien de la décolonisation, de la non discrimination raciale, voire accessoirement de l'interdiction au recours à la force. Ce faisant l'Assemblée Générale a été amenée à écarter du jeu de l'appréciation de représentativité toute référence à l'effectivité du gouvernement contesté.<sup>152)</sup> Ce parti-pris s'explique par l'objectif qui est celui de l'Assemblée, à savoir lier le droit de siéger au respect de ses résolutions.

2<sup>o</sup>) Les justifications avancées en faveur de la compétence de l'Assemblée Générale à juger de la représentativité d'un gouvernement - et en particulier de sa légitimité onusienne - ne résistent guère à l'analyse juridique (a). Mais surtout il faut reconnaître qu'une telle compétence est incompatible, non seulement avec l'esprit, mais même avec la lettre de la Charte (b).

---



a) Selon un premier argument qui a été avancé il faudrait distinguer entre les questions touchant à la qualité d'Etat-membre et celles relatives à la représentativité d'un gouvernement et de sa délégation.<sup>153)</sup> Les premières ressortiraient du chapitre II de la Charte c'est-à-dire celui du droit constitutionnel des Nations-Unies, les secondes seraient en revanche régies par un corps de règles propre déterminé par chaque organe pour son propre compte dans le cadre de son règlement intérieur mais aussi en-dehors de celui-ci.<sup>154)</sup> L'Assemblée Générale serait donc tout à fait en droit de traiter de la représentativité des gouvernements à l'occasion de l'examen de leurs pouvoirs.

En réalité, ce raisonnement se méprend sur l'étendue de la compétence que l'article 21 de la Charte confère à l'Assemblée Générale: le contrôle de la représentativité d'un gouvernement n'est pas une question qui relève de la fixation "des règles de procédure".<sup>155)</sup>

- Au nom de l'égalité des Etats il a également été soutenu qu'il n'était pas admissible que le même objet de contrôle ne soit pas retenu, qu'il y ait plusieurs délégations en présence ou qu'il n'y en ait qu'une seule. En effet quel que soit le cas de figure considéré, ce serait la capacité de représentation des autorités nationales qui serait en cause.<sup>156)</sup> Dès lors il serait contestable de s'en tenir à une interprétation littérale de la Résolution 396 (V) - reconnaissance par l'ONU de la représentation d'un Etat-membre -. La directive qu'elle consacre - à savoir l'examen des pouvoirs à la lumière des buts et principes de la Charte et des circonstances propres à chaque cas - doit être entendue comme étant d'application générale.<sup>157)</sup> Cette thèse de l'identité d'objet de la vérification des pouvoirs se heurte toutefois à la lettre de la résolution 396 (V): celle-ci ayant expressément circonscrit le contrôle de représentativité à la seule hypothèse de l'affrontement de gouvernements rivaux. Par ailleurs, il faut souligner que l'invocation du principe d'égalité n'est pertinente que s'il y a identité de situation; or cette condition n'est pas remplie puisque dans l'un des cas, deux (ou plusieurs) délégations sont en concurrence alors que dans l'autre il n'y a qu'une seule délégation en lice. A vrai dire, en l'état actuel de la pratique onusienne, la thèse de l'égalité des Etats

devant l'objet de la vérification des pouvoirs ne pourrait raisonnablement être invoquée que pour condamner l'existence de deux poids, deux mesures, dans les hypothèses où le contrôle porte sur les pouvoirs d'une seule délégation.

- La troisième justification présentée est d'ordre historique: elle se réclame du précédent éthiopien dans le cadre de la Société des Nations. En 1936 à l'occasion de l'examen des pouvoirs des représentants accrédités par le gouvernement en exil du Négus, fut soulevée d'office la question de la représentativité de la délégation éthiopienne qui en l'espèce fut admise à prendre part à la dix-septième assemblée de la SDN.<sup>158)</sup> A vrai dire, ce précédent n'est pas véritablement pertinent, dès lors qu'il n'intéresse pas "mutadis mutandis" le même cas de figure. En effet l'attitude de l'Assemblée de la SDN était motivée par la mise en cause de l'effectivité du gouvernement éthiopien. Or celle de l'Assemblée Générale des Nations-Unies l'est par la volonté de dénier toute légitimité à l'autorité nationale d'envoi.

b) Dans un souci de pluralisme la Charte ignore délibérément les gouvernements et ne connaît que les Etats.

Certes, elle n'a pas entendu interdire la contestation de la légitimité onusienne de la politique suivie par les gouvernements des Etats-membres. Mais elle a fait de sorte que cette contestation ne puisse s'exprimer institutionnellement qu'au travers d'une mise en cause de l'Etat représenté par ledit gouvernement, en l'occurrence dans le cadre des procédures statutaires attributives ou au contraire restrictives et privatives de qualités et de droits pour les Etats-membres. Or ces procédures, c'est-à-dire celles des articles 4, 5 et 6 de la Charte, font obligatoirement intervenir le Conseil de Sécurité. Autant dire que l'Assemblée ne peut se prononcer sur la légitimité onusienne d'un gouvernement de manière autonome et unilatérale.<sup>159)</sup>

De surcroît, les prises de position de l'Assemblée Générale relatives à la légitimité - et plus généralement à la représentativité - des gouvernements des Etats-membres sont susceptibles d'être assimilées à des ingérences de l'Organisation dans les affaires intérieures d'Etats souverains, et de ce fait contraires à l'article 2 (7) de la Charte.<sup>160)</sup>

---

### III. Les effets des décisions relatives aux pouvoirs

En vertu du principe d'autonomie des Institutions Spécialisées et du Conseil de Sécurité par rapport à l'Assemblée Générale les décisions relatives aux pouvoirs ont des effets obligatoires statutairement circonscrits au seul droit interne de celle-ci. Il s'ensuit que les pouvoirs d'une délégation pourraient le cas échéant donner lieu à des appréciations divergentes au sein de l'Organisation.<sup>161)</sup>

En bonne logique, les effets des décisions relatives aux pouvoirs, qui en tant que tels ne sont pas explicitement définis par le règlement intérieur, devraient être différents selon le type de décision adoptée. Or si l'on fait exception du cas où la vérification porte sur les pouvoirs soumis par deux gouvernements rivaux,<sup>162)</sup> il faut constater que pendant fort longtemps il n'en a pas été de la sorte (A). Ce n'est en effet qu'à partir de 1974 qu'une différenciation quant aux effets des décisions relatives aux pouvoirs a été amorcée (B).

A) Jusqu'en 1974 les effets juridiques des décisions relatives aux pouvoirs, limités à la durée de la session<sup>163)</sup> ont été ceux attachés aux décisions de validation. Par conséquent, toutes ces décisions emportaient droit de participer aux réunions et travaux de l'Assemblée Générale.<sup>164)</sup>

Aucune portée spécifique ne fut en effet attribuée à la décision de validation qui avait lors de la 28ème session réduit la validité spatiale des pouvoirs des représentants du Portugal.<sup>165)</sup>

Assimilée par le représentant portugais à une immixtion dans les affaires intérieures de l'Etat portugais au sens de l'article 2 (7) de la Charte, la mesure prise à l'encontre du Portugal apparaît effectivement entachée d'excès de pouvoir... sauf à reconnaître que l'Assemblée Générale est en droit de se prononcer à tout moment sur la consistance territoriale des Etats-membres.<sup>166)</sup>

- De même les décisions de sursis à statuer retenues à partir de la 11ème session à l'encontre des pouvoirs présentés par la délégation hongroise,

n'eurent aucune incidence particulière sur les droits de ladite délégation. Elle continua à siéger à l'Assemblée avec toutes les prérogatives inhérentes à la qualité d'Etat-membre.<sup>167)</sup> Un représentant hongrois fut d'ailleurs même désigné comme rapporteur de la Première Commission de l'Assemblée.<sup>168)</sup>

- Enfin et surtout les décisions de non validation frappant à partir de la 25ème session les pouvoirs de la délégation sud-africaine ne remirent nullement en cause les droits et privilèges de celle-ci.

En effet lorsque la non-validation des pouvoirs de l'Afrique du Sud fut envisagée à la vingt-cinquième session, le Président de l'Assemblée Générale, M. Hambro, après avoir consulté le Conseiller juridique des Nations-Unies,<sup>169)</sup> fit en séance la déclaration suivante: un vote en faveur de la non-validation signifierait que "...l'Assemblée Générale condamne très fermement la politique suivie par l'Afrique du Sud. Il constituerait un avertissement aussi solennel que possible à ce gouvernement. Mais à part cela (la non-validation) ne semble pas signifier que la délégation sud-africaine soit expulsée, ou ne puisse continuer à siéger ici. Si elle est adoptée, la résolution n'affectera pas les droits et privilèges de la délégation sud-africaine".<sup>170)</sup>

L'interprétation ainsi donnée par le président Hambro ne fut pas contestée, une fois la décision de non-validation acquise.<sup>171)</sup>

Même les Etats auteurs de l'amendement s'accomodèrent dans un premier temps de l'interprétation présidentielle qui empruntait davantage à l'habileté politique qu'à la logique juridique: en effet, l'on pouvait légitimement s'interroger sur les conséquences pratiques de la décision adoptée étant donné qu'elle n'équivalait pas à une mesure de suspension des droits et privilèges inhérents à la qualité de membre des Nations-Unies.<sup>172)</sup>

Toujours est-il qu'elle sera confirmée au cours des trois années suivantes par les successeurs de Hambro à la présidence de l'Assemblée Générale<sup>173)</sup> et ce même lorsqu'à la vingt-huitième session l'Assemblée optera pour une formulation prescrivant très explicitement le rejet des pouvoirs des représentants de l'Afrique du Sud:

"Puisque l'on n'affirme pas que les pouvoirs de la délégation sud-africaine ne sont pas conformes à l'article 27 du règlement intérieur, le vote qui vient d'avoir lieu ... n'affecte pas les droits et privilèges que détient l'Afrique du Sud en qualité de membre de l'Organisation".<sup>174)</sup>

Par suite la délégation sud-africaine participera de 1970 à 1974 aux débats et votes intéressant la vérification des pouvoirs en général - et des siens propres en particulier -<sup>175)</sup> et notamment à ceux qui, lors de la vingt-neuvième session, conduiront à l'adoption d'une résolution modificatrice des effets attachés au rejet des pouvoirs.<sup>176)</sup>

L'accueil favorable dont a bénéficié la doctrine Hambro s'explique pour le moins par deux séries de considérations. La première d'ordre politique a trait aux objectifs de la majorité à l'Assemblée Générale: celle-ci souhaitait avant tout faire pression sur le gouvernement d'Afrique du Sud afin de l'inciter à changer sa politique d'apartheid, ou surtout à l'amener à tirer lui-même les conséquences de la décision de non-validation en se retirant de l'Assemblée, voire plus généralement de l'Organisation elle-même.<sup>177)</sup>

La même politique de pression a d'ailleurs été concurremment poursuivie à l'époque contre l'Afrique du Sud dans le cadre des institutions spécialisées des Nations-Unies.<sup>178)</sup>

La seconde considération est quant à elle d'ordre strictement juridique: elle tient à l'incertitude entourant la question de savoir si l'Assemblée Générale est en droit d'utiliser les prérogatives qu'elle détient dans le cadre de la vérification des pouvoirs pour édicter une mesure dotée d'effets analogues à ceux découlant de l'adoption d'une sanction prévue par la Charte. La difficulté n'est d'ailleurs pas spécifique à l'Organisation des Nations-Unies, elle intéresse également la quasi-totalité des Institutions spécialisées.<sup>179)</sup> Dans le cadre de ces dernières elle se pose toutefois avec moins d'acuité, dans la mesure où à la différence de l'ONU, les sanctions privatives de droits attachés à la qualité de membre ressortissent de la seule compétence de l'Assemblée plénière.<sup>180)</sup>

B. Toujours est-il que lors de la vingt-neuvième session, le président de l'Assemblée Générale, M. Bouteflika, se démarquant de ses prédécesseurs, va considérer, à la demande de la Tanzanie, que le rejet des pouvoirs sud-africains équivalait à un refus de l'Assemblée d'autoriser l'Afrique du Sud à prendre part à ses travaux<sup>181)</sup>;

"En se fondant sur la constance avec laquelle l'Assemblée Générale a régulièrement refusé d'accepter les pouvoirs de la délégation sud-africaine, on peut légitimement en déduire qu'elle rejetterait de même les pouvoirs de toute autre délégation mandatée par le gouvernement sud-africain; ce qui revient à dire en termes explicites que l'Assemblée Générale refuse de faire participer la délégation sud-africaine à ses travaux.

En tant que Président de la 29ème session de l'Assemblée Générale, c'est ainsi que j'interprète la décision de l'Assemblée Générale de laisser ouverte la question du statut de la République Sud-Africaine en tant que membres des Nations-Unies, question qui exige, nous le savons tous, une recommandation du Conseil de Sécurité. Mon interprétation concerne exclusivement la situation de la délégation sud-africaine dans le cadre strict du règlement intérieur de l'Assemblée Générale" 182).

Confirmée très expressément par un vote de l'Assemblée Générale<sup>183)</sup> et non remise en cause depuis lors<sup>184)</sup>, la déclaration Bouteflika se veut être avant tout une solution d'espèce<sup>185)</sup>: en effet, si elle écarte le point de vue selon lequel se serait créée depuis 1970 une coutume autorisant un Etat à prendre part aux travaux de l'Assemblée nonobstant le rejet de ses pouvoirs, elle n'entend pas remettre en cause, en dehors du cas de l'Afrique du Sud, l'autorité de la doctrine Hambro.<sup>186)</sup>

Il n'en reste pas moins qu'elle emporte pour l'Afrique du Sud des conséquences très rigoureuses: les droits attachés à la qualité d'Etat-membre encore susceptibles d'être exercés par celle-ci sont réduits à l'état de peau de chagrin.<sup>187)</sup>

En effet, si l'interdiction de participer aux travaux de l'Assemblée ne remet pas en cause le droit de représentation de l'Afrique du Sud auprès de l'Organisation elle-même, elle affecte par contre son droit de représentation à l'Assemblée Générale et, par suite, toutes les prérogatives qui lui sont attachées.<sup>188)</sup> C'est dire que l'Afrique du Sud n'est pas seulement privée du droit d'entrée, de parole et de vote à l'Assemblée - et par voie

de conséquence dans les comités et organes subsidiaires de celle-ci - mais aussi de toute une série de prérogatives subséquentes: participation à l'élection du Président de l'Assemblée Générale, des membres non permanents du Conseil de Sécurité, des membres du Conseil Economique et Social, des juges de la Cour Internationale de Justice<sup>189)</sup>; participation à l'élaboration des amendements à la Charte - droit d'attirer l'attention de l'Assemblée Générale sur un différend.<sup>190)</sup>

Plus prosaïquement, elle se verra refuser l'assistance documentaire dont l'octroi relève de l'Assemblée.

Autant dire que la doctrine Bouteflika apparaît d'une licéité fort contestable.<sup>191)</sup>

Difficilement compatible avec l'article 9 de la Charte: "L'Assemblée Générale se compose de tous les membres des Nations-Unies", ou encore avec l'article 18-1 de la Charte: "Chaque membre de l'Assemblée dispose d'une voix"<sup>192</sup> elle conduit à une dénaturation de la qualité de Membre qui devient en droit, un statut à géométrie variable.

Elle porte ce faisant atteinte à l'égalité entre les Etats-membres et aux droits que ceux-ci tirent de leur participation à l'organisation.<sup>193)</sup> En l'occurrence, l'adoption de mesures visant à dissocier la qualité de membre de l'Afrique du Sud de son droit de participation concrète aux formations et travaux de l'organisation, constitue une tactique pratiquée dans toutes les institutions spécialisées des Nations-Unies ne disposant pas de sanctions jugées adéquates.<sup>194)</sup>

Par ailleurs, eu égard pour le moins aux prescriptions de l'article 5 de la Charte, la doctrine Bouteflika apparaît comme révélatrice d'un détournement de pouvoir.<sup>195)</sup> La suspension du droit de prendre part aux travaux de l'Assemblée Générale par le refus des lettres de créances ne répond pas, en effet, aux exigences de l'article 5 de la Charte.<sup>196)</sup>

Ce dernier est d'abord méconnu en sa lettre; le Conseil de Sécurité n'ayant engagé aucune action préventive ou coercitive contre l'Afrique du Sud et n'ayant formulé aucune recommandation en faveur de la suspension, l'Assemblée

Générale se rend coupable d'une atteinte au monopole reconnu au Conseil de Sécurité de refuser (et inversement de lever) discrétionnairement la suspension d'un Etat membre.<sup>197)</sup> Il l'est également dans son esprit: la mise en parenthèses de la responsabilité particulière attribuée aux Membres permanents<sup>198)</sup> équivaut à une nullification du rôle du Conseil de Sécurité dans l'une des fonctions essentielles de l'Organisation<sup>199)</sup> et parallèlement à une remise en cause de l'équilibre institutionnel statutaire. La violation de l'article 5 a d'ailleurs été même dénoncée par des Etats qui, dans le cadre du Conseil de Sécurité, avaient voté en faveur de l'exclusion de l'Afrique du Sud de l'Organisation.<sup>200)</sup> Ces critiques n'ont toutefois nullement empêché l'Assemblée Générale de prêter une portée temporelle très extensive à l'interdiction édictée: elle a en effet admis que les effets de la prohibition de prendre part aux travaux de l'Assemblée n'étaient pas limités à la durée d'une session mais qu'ils revêtaient en réalité un caractère permanent.<sup>201)</sup>

Ce développement insidieux de la doctrine Bouteflika est manifestement contraire aux dispositions de l'article 29 du règlement intérieur<sup>202)</sup> d'une part, parce que l'Etat-membre a droit en tout état de cause - en cas d'objections élevées à l'encontre de ses pouvoirs - au bénéfice du régime de l'admission provisoire, d'autre part, parce que l'Etat-membre dont les pouvoirs ont été rejetés lors d'une session a un droit acquis à les représenter à la session suivante.<sup>203)</sup> Apparaît en l'occurrence comme particulièrement condamnable la faculté que s'attribue l'Assemblée Générale de priver le gouvernement d'un Etat-membre du droit de délivrer des pouvoirs. En effet la compétence décisive qu'exerce l'Assemblée en matière de vérification des pouvoirs n'est une compétence d'invalidation l'autorisant tout au plus à rejeter systématiquement les pouvoirs présentés par le gouvernement d'un Etat-membre, mais non une compétence l'autorisant à prononcer sur le droit d'un gouvernement à émettre des pouvoirs.

Pour discutables qu'elle puisse apparaître la doctrine Bouteflika n'en a pas moins fait l'objet de tentatives de justification.<sup>204)</sup>

Or a d'abord été soutenu que l'article 29 du règlement intérieur devait être interprété comme ayant conféré à l'Assemblée Générale le pouvoir d'exclure de ses travaux une délégation dont les pouvoirs ont été rejetés quels que soient par ailleurs les motifs de rejet.<sup>205)</sup> L'Assemblée Générale disposerait en tant qu'organe des pouvoirs "banals"<sup>206)</sup> l'autorisant à adopter des

---



mesures coercitives qui ne s'analysent pas comme des sanctions constitutionnelles même si elles produisent des effets quasi-identiques à ces dernières.<sup>207)</sup> Qui plus est l'article 29 perdrait toute signification si la délégation dont les pouvoirs ont été invalidés continuerait à bénéficier des prérogatives attachées au régime de l'admission provisoire.<sup>208)</sup>

A l'encontre de l'opinion du Conseiller juridique des Nations-Unies assimilant l'exclusion d'un Etat-membre des travaux de l'Assemblée à une suspension de l'exercice des droits et privilèges inhérents à la qualité de membre,<sup>209)</sup> il a été avancé que la doctrine Bouteflika était tout à fait respectueuse de la Charte, dans la mesure où ses conséquences se distingueraient de celles de la suspension: celle-ci toucherait l'Etat en tant que tel, alors que l'interdiction de participer aux travaux de l'Assemblée n'intéresserait que les délégués du gouvernement dudit Etat.<sup>210)</sup>

Elle le serait plus généralement dans la mesure où les deux procédures de suspension et de vérification des pouvoirs seraient totalement indépendantes l'une de l'autre, la première étant liée à des questions de maintien de la paix et de sécurité, la seconde touchant uniquement à la composition d'un organe des Nations-Unies.<sup>211)</sup>

D'aucuns ont enfin fait valoir que la doctrine Bouteflika était fondée sur les nouveaux principes du droit international et en particulier sur le principe d'auto-détermination des peuples,<sup>212)</sup> ou encore qu'elle pouvait en se réclamant mutadis mutandis de la Résolution "Union pour le maintien de la paix" s'appuyer sur les articles 1, 10, 11, 14 et 24 de la Charte.<sup>213)</sup>

Mais quel que soit en définitive le jugement que l'on porte sur la doctrine Bouteflika, il faut convenir que son avenir semble relativement bien assuré. Très récemment certains Etats ont manifesté la volonté d'étendre - de manière sélective - le jeu de ladite doctrine à des Etats autres que l'Afrique du Sud. Sont très significatives à cet égard les initiatives iraniennes et celles de certains autres pays arabes lors des 37e et 38e sessions, recherchant l'exclusion de facto d'Israël par le biais du rejet des pouvoirs.<sup>214)</sup>

Par ailleurs la doctrine Bouteflika a fait l'objet d'une réception dans le cadre pour le moins d'une Institution Spécialisée, en l'occurrence l'Agence internationale de l'énergie atomique. Sur proposition de l'Irak, la Confé-

rence Générale de l'Agence s'est servie, en 1991, de la procédure de vérification des pouvoirs pour suspendre de facto Israël.<sup>215)</sup>

En outre et surtout, très peu d'Etats sont favorables à une modification en bonne et due forme du règlement intérieur.<sup>216)</sup> Cette réticence peut être illustrée par l'inertie du Comité Spécial pour la rationalisation des procédures et de l'organisation de l'Assemblée Générale:

"Le Comité Spécial, tout en étant conscient des problèmes que pose la non-reconnaissance par l'Assemblée Générale des pouvoirs d'une délégation, n'estime pas devoir faire de proposition à cet égard".<sup>217)</sup>

A fortiori, l'actuelle majorité de l'Assemblée n'est-elle guère disposée à solliciter un avis de la Cour internationale sur la question des effets du rejet des pouvoirs d'une délégation.<sup>218)</sup> Ce blocage institutionnel est d'autant plus regrettable que la remise en cause de la doctrine Bouteflika aurait pu produire un effet retour salutaire, à savoir la clarification de la portée des décisions d'invalidation,<sup>219)</sup> et par voie de conséquence du régime juridique de la vérification des pouvoirs ... qui gagnerait à moins sacrifier à l'esprit de finesse et davantage à l'esprit de géométrie.

---

Notes:

- 1) Dans le cadre des relations inter-étatiques bilatérales la validation des lettres de créance revêt la forme d'un agrément délivré discrétionnairement par l'Etat hôte. L'article 4 de la Convention de Vienne sur les relations diplomatiques autorise d'ailleurs l'Etat hôte à ne pas donner les raisons d'un refus d'agrément.
  - 2) Ce qui explique que la Convention de Vienne sur la représentation des Etats dans leurs relations avec les organisations internationales à caractère universel n'ait pas traité de la question.
  - 3) Pour autant tout phénomène de minétisme n'est cependant pas exclu (cf. Schermers (H.G.) *International Institutional Law*, Sijthoff, Leiden 1972, volume 1, pp.93 s.). C'est dire qu'au regard de la théorie du droit des organisations internationales, le chapitre de la vérification des pouvoirs gagnerait à faire l'objet d'une étude exhaustive et comparative.
  - 4) Bien que le règlement intérieur ne donne pas de définition des pouvoirs ceux-ci peuvent à la lumière de son article 27 " ... être définis comme un document émanant soit du chef de l'Etat ou du chef de gouvernement, soit du ministre des affaires étrangères d'un Etat-membre de l'organisation des Nations-Unies, présenté au Secrétaire général et désignant les personnes habilitées à représenter cet Etat-membre à une session donnée de l'Assemblée Générale" - Déclaration du 11.11.1970 adressée par le Conseiller juridique des Nations-Unies au Président de l'Assemblée Générale sur sa demande, A.J.N.U. 1970, p. 180, paragr. n°3.
  - 5) Voir en particulier:
    - Ciobanu (D.), *Credentials of Delegations and Representation of Member States at the United Nations - International Comparative Law Quarterly (I.C.L.Q.)* 1976, volume 25, pp. 351-381.
    - Jhabvala (F.), *The Credential Approach to Representation Questions in the U.N. General Assembly - California Western International Law Journal (C.W.I.L.J.)* 1977, volume 7, pp. 615-638.
    - Gross (L.), *On Degradation of the Constitutional Environment of the United Nations - American Journal of International Law (A.J.I.L.)* 1983, volume 7, pp. 569-584.
  - 6) Pour une analyse de la pratique suivie par l'Assemblée Générale de l'origine au début des années 60 cf. Higgins (R.) *Recognition Representation and Credentials in United Practice in the Development of International Law through the Political Organs of the United Nations - Oxford University Press - Londres 1963*, pp. 131 à 166.
  - 7) Cf. toutefois - malgré les dimensions réduites de l'ouvrage - Chaumont (Ch.) *L'Organisation des Nations-Unies*, PUF, 10ème éd., pp. 22 à 24, et depuis peu Leben (Ch.) *Commentaire de l'article 5 in - La Charte des Nations-Unies - Economica 1985*, pp. 188-196. Lewin (A.) *Commentaire de l'article 9 in - La Charte des Nations-Unies - Economica 1985*, pp. 244-247.
  - 8) Sur ce point, voir par exemple Philip (L.), *Le contentieux des élections aux assemblées politiques françaises*, LGDJ, Paris 1961, pp. 10 s.
-

- 9) Pour un commentaire de l'article 5 du règlement de procédure de l'Assemblée de la S.D.N., cf. Lauterpacht, "The Credentials of the Abyssinian Delegation to the seventeenth Assembly of the League of Nations", B.Y.B. I.L. 1937, p. 186.
  - 10) Ayant servi de modèle à l'organisation de la vérification des pouvoirs dans le cadre des organes diplomatiques pléniers, la technique de l'auto-contrôle est aussi en usage dans les organes parlementaires (cf. en ce sens l'article 6 du règlement intérieur de l'Assemblée Consultative du Conseil de l'Europe, l'article 96 du règlement intérieur de l'Assemblée parlementaire des Communautés européennes).  
  
Pour un commentaire de ces dispositions, voir respectivement:
    - l'Assemblée parlementaire - Procédure et pratique, Conseil de l'Europe - 8ème éd. Strasbourg 1984, pp. 56-61.
    - Cioccia (M.) Su la verifica dei poteri del Parlamento europea - Rivista di diritto internazionale 1983, pp. 352 s.
  - 11) A/520/Rev. 14. A l'origine articles 20, 23 et 24 du règlement intérieur provisoire.
  - 12) Dans une rédaction antérieure (A/520/Rev.10) l'article 27 utilisait non pas l'expression des pouvoirs, mais celle de lettres de créances.
  - 13) AG (XV) Doc. off. A/4743, § n° 3.
  - 14) Voir par exemple AG (XXXVII) Doc. off. A/37/543, Add. 1, § n° 3.
  - 15) En ce sens cf. l'article 6 du règlement intérieur de l'Assemblée Consultative du Conseil de l'Europe: "... chaque Etat membre notifie au secrétariat général quelles sont ces autorités en ce qui le concerne."
  - 16) AG (XXIX) Doc. off. Annexe 3, C.V.P., p. 4.
  - 17) AG (XXXVI) Doc. off. A/36/517, Add. 1, § n° 3.
  - 18) Répertoire de la pratique des Nations-Unies 1955, Vol. I, sous Art. 9, p. 267 (§§ 16-17).  
Cf. aussi: AG (XXXIII) Doc. off. A/33/350, § n° 5.  
AG (XXXVII) Doc. off. A/37/543, Add. 1.
  - 19) Avis du Conseiller juridique des Nations-Unies du 29 avril 1977 "Représentation des Etats auprès des organes des Nations-Unies", A.J.N.U.1977, pp. 207-208.
  - 20) Cette thèse avait été avancée par le délégué jordanien lors de la dix-septième session. En l'espèce, la Jordanie entendait défendre les pouvoirs du gouvernement royal du Yémen communiqués avant l'ouverture de la session, et combattre ceux présentés en cours de session par le gouvernement républicain du Yémen, gouvernement révolutionnaire qui avait renversé le gouvernement légal, postérieurement à l'ouverture de la session - AG (XVII) Doc. off., S.P. n° 1201, § n° 87.
-

Irréfutable d'un point de vue strictement procédural, la thèse jordanienne fut cependant écartée par la Commission de vérification des pouvoirs et par l'Assemblée Générale. Se fondant à la fois sur des considérations de commodité technique et d'opportunité politique, elles optèrent en faveur de la validation des pouvoirs du gouvernement républicain, qui s'était assuré le contrôle effectif de la plus grande partie du territoire yéménite. Cf. Higgins (R), *The development of international law through the political organs of the United Nations*, Oxford University Press, Londres 1963, pp. 161-163.

- 21) En fait, la date limite de production des pouvoirs correspond à la veille du (des) jour(s) de réunion de la Commission de vérification des pouvoirs. En ce sens, cf. la déclaration du Conseiller juridique des Nations Unies devant la Commission de vérification des pouvoirs - AG (XXXVII) Doc. off. A/37/547, § n° 5 et Doc. off. A/37/543, Add. 1, § n° 2.
  - 22) La référence au chef du gouvernement résulte d'un amendement adopté par l'Assemblée Générale lors de sa seconde session - Cf. Répertoire de la pratique des Nations Unies 1955, Vol. I, sous Art. 9, p. 268, § n° 20.
  - 23) En cas de changement légal de gouvernement, il semble toutefois de coutume que les délégués nommés par le gouvernement sortant démissionnent et que par suite une nouvelle accréditation soit effectuée. En ce sens, les déclarations du délégué de Haiti, AG (XV) Doc. off., S.P. no 922, § n° 32.
  - 24) En ce sens, la déclaration du Président de la Commission de vérification des pouvoirs - AG (XXXVII) Doc. off. A/37/543. (En réponse aux doléances de la déléguée des Seychelles qui se plaignait de ne pas avoir vu les pouvoirs de la délégation du Kampuchéa démocratique, il est précisé que lesdits pouvoirs pouvaient être examinés par toute personne intéressée.)
  - 25) Dont les dispositions ont été reprises par l'actuel article 28: "Une Commission de vérification des pouvoirs est nommée au début de chaque session. Elle comprend neuf membres, nommés par l'Assemblée Générale sur proposition du Président. La Commission élit elle-même son bureau. Elle examine les pouvoirs des représentants et fait immédiatement son rapport".
  - 26) Article 98 du règlement intérieur de l'Assemblée Générale.
  - 27) Cf. Répertoire de la pratique des Nations-Unies.
  - 28) Ainsi en 1965, l'Assemblée Générale a décidé en fonction de l'examen des pouvoirs présentés pour les 10e et 20e sessions ordinaires - AG (XX) Doc. off. A/6208, § n° 4. De même en 1974, elle a décidé de reconduire pour la sixième session extraordinaire, les pouvoirs validés lors de la session ordinaire précédente.
  - 29) En cas de session interrompue et reprise ultérieurement (7e session ordinaire) ou en cas de session divisée en deux (2e et 3e sessions ordinaires), une vérification des pouvoirs complémentaire à la vérification initiale a été pratiquée - Cf. Répertoire de la pratique des Nations-Unies 1955, Vol. I, p. 272.
-

- 30) A l'occasion toutefois de la 7e session, c'est la Commission de vérification des pouvoirs désignée initialement qui a participé à la vérification complémentaire - Cf. Répertoire de la pratique des Nations Unies 1955, Vol. I, p. 272.
  - 31) Elle constitue le point n°3 de l'ordre du jour de la séance d'ouverture, après le discours du président provisoire et la minute de méditation ou de prière.
  - 32) Initialement l'article 23 du règlement intérieur provisoire parlait de membres "élus".
  - 33) En réalité, c'est le futur Président pressenti, qui après consultation du Secrétariat Général et des Etats membres intéressés, établit la liste des neuf noms proposés à la nomination.
  - 34) Exception faite de la Commission de vérification des pouvoirs constituée à l'occasion de la sixième session. En ce sens cf. Jhabvala (F) The Credentials approach to representation questions in the UN General Assembly California Western International Law Journal, 1977, p. 620 note 17.
  - 35) Actuellement cette répartition s'opère comme suit: deux sièges pour les Etats africains, deux sièges pour les Etats latino-américains, un siège pour les Etats asiatiques, un siège pour les Etats d'Europe occidentale et autres.
  - 36) Tout au plus, doit-on relever l'éventuelle admission d'observateurs au sein de la Commission: En ce sens, la participation de Maurice lors de la 28ème session en tant que président du groupe africain à l'Organisation des Nations-Unies - AG (XXVIII) Doc. off. A/9179. § n°4.
  - 37) En ce sens l'intervention de M. Fall, représentant du Sénégal, lors de la 28ème session - AG (XXVIII) Doc. off. S.P., n°2200, § n°27.
  - 38) De fait les fonctions dévolues au bureau de la Commission de vérification des pouvoirs sont exercées par le Président de ladite Commission assisté du Conseiller juridique représentant le Secrétaire Général et d'un Secrétaire de la Commission désigné par le Conseiller juridique.
  - 39) Voir par exemple AG (XIII) Doc. off. A/4074, § n°s 1 et 2; AG (XV) Doc. off. A/4743, § n°5; AG (XVII) Doc. off. A/5395, § n°2. (En l'espèce, la Commission de vérification des pouvoirs s'était réunie le 20 décembre 1962, dernier jour de travail de la 17e session. Le rapport qu'elle adoptera le matin sera examiné, par l'Assemblée Générale, l'après-midi au titre du dernier point de l'ordre du jour de la session - AG (XVII) Doc. off. S.P. n°1201.)
  - 40) En ce sens, la démonstration du délégué jordanien lors de la 17e session - AG (XVII) Doc. off. S.P. n°1201, § n°84.
  - 41) AG (XV) Doc. off. A/4743, § n°3.
  - 42) AG (XVIII) Doc. off. A/5676, § n°s 11 et 12. En l'occurrence, l'Algérie proposait d'obliger la Commission à se réunir dans la semaine ou au plus tard dans le mois qui suivait l'ouverture de la session. En guise d'objection le Conseiller juridique des Nations-Unies fit valoir qu'il était
-

difficile de convoquer la Commission si peu de lettres de créance étaient parvenues au Secrétaire général.

43) Mais il est aussi arrivé que la Commission se réunisse très rapidement après avoir été constituée, en vue d'examiner le cas particulier d'un Etat. Ainsi, lors de la 34<sup>e</sup> session, la Commission nommée le 18 septembre 1979 s'est réunie dès le lendemain pour examiner d'urgence, sur demande de l'Assemblée Générale, les pouvoirs présentés par la délégation du Kampuchéa démocratique (AG (XXXIV) Doc. off. A/344/500).

44) Les pouvoirs communiqués par voie de câblogramme ont été considérés par le Secrétariat Général comme constituant simplement des pouvoirs provisoires - Cf. Répertoire de la pratique des Nations-Unies 1955, Vol. I, p. 268, note 6.

45) Ainsi lors de la 37<sup>ème</sup> session, la Commission de vérification des pouvoirs a tenu sa première réunion deux semaines après l'ouverture de la session (cf. AG (XXVI) Doc. off. A/36/517, § n<sup>o</sup> 1 à 4.

Précédemment lors de la 36<sup>ème</sup> session, la Commission s'était même réunie le lendemain de la première séance plénière de l'Assemblée Générale (cf. AG (XXXVII) Doc. off. A/37/543 § n<sup>o</sup> 1 à 4.

46) Voir en ce sens les deux réunions exceptionnelles des 23 mai 1970 (AG (XXXIII) Doc. off. A/33/50, Add. 1) et 2 mars 1981 (AG (XXXV) Doc. off. A/35/484, Add. 2) consacrées à l'examen des pouvoirs de la délégation sud-africaine immédiatement contestés, lorsque l'Afrique du Sud a tenté d'occuper à nouveau son siège.

47) Lettre du Secrétariat général au Bureau de liaison à New-York de l'Organisation des Nations-Unies pour l'éducation, la science et la culture (23/11/1973) - A.J.N.U. 1973, p. 153.

48) Cf. en ce sens la décision de la Commission rejetant, lors de la 33<sup>e</sup> session, la demande d'audition présentée par la délégation sud-africaine qui souhaitait défendre ses pouvoirs - AG (XXXIII) Doc. off. A/33/350, Add. 1, § n<sup>o</sup> 3.

49) Cf. AG (XXXV) Doc. off. A/35/484, Add. 1, § n<sup>o</sup> 15.

50) Invoquant la violation du règlement intérieur, l'Union soviétique avait contesté cette prérogative présidentielle lors de la 20<sup>e</sup> session. S'appuyant sur la pratique antérieurement suivie, la Commission de vérification des pouvoirs la confirmera - AG (XX) Doc. off. A/6208, § n<sup>o</sup> 11 s.

51) Le dispositif des décisions de la Commission de vérification des pouvoirs peut toutefois constituer une source de confusion. En effet, avant de livrer une recommandation à l'attention de l'Assemblée Générale, la Commission statue et décide sur un projet de résolution portant sur l'acceptation des pouvoirs examinés.

52) En ce sens, l'intervention du délégué de Madagascar lors de la 35<sup>e</sup> session: "Nulle part il est dit qu'elle (la Commission) doit accepter ou approuver lesdits pouvoirs ...". - AG (XXXV) Doc. off. S.P., Vol. II, p. 748.

- 53) AG (XXVI) Doc. off. A/8625, § n°17  
AG (XXIX) Doc. off. A/9779, p. 3.
- 54) Voir par exemple en ce sens les déclarations
- du président de la Commission de vérification des pouvoirs lors de la 17e session - AG (XVII) Doc. off. A/5576, Rev. 1, § n°8.
  - du représentant du Sénégal lors de la 29e session - AG (XXIX) Doc. off. A/9779/Add. 1, § n°14.
  - du président de la Commission de vérification des pouvoirs lors de la 10ème session - AG (X) Doc. off. A/3027, § n°6.
- 55) AG (XV) Doc. off. A/4743, § n°7.
- 56) AG (XV) Doc. off. A/4578, § n°9.
- 57) Voir par exemple en ce sens:
- la position adoptée par le président de la Commission de vérification des pouvoirs lors de la 25e session - AG (XXV) Doc. off. S.P. n°1900, § n°3.
  - la déclaration du représentant de la Nouvelle Zélande lors de la 37e session: "La tâche de la Commission de vérification des pouvoirs (consiste) à s'assurer que les pouvoirs remis par les représentants (répondent) aux exigences énoncées à l'article 27 du règlement intérieur de l'Assemblée Générale" - AG (XXXVII) Doc. off. A/37/543, § n°16.
  - l'opinion exprimée par le Conseiller juridique des Nations Unies dans l'avis du 11 novembre 1970 (précité): "... l'examen des pouvoirs ... à la Commission de vérification des pouvoirs ... se limite à vérifier que les conditions de l'article 27 ont été respectées ..." - A.J.N.U. 1970, p. 180.
- 58) En ce sens notamment:
- la déclaration du Président de l'Assemblée Générale lors de la 28e session - AG (XXVIII) Doc. off. S.P. n°220, § n°s 62-63.
  - les déclarations des Etats, telles que celles des Pays-Bas (AG (XXXVI) Doc. off. A/36/517, § n° 13), du Surinam (AG (XXXIII) Doc. off. A/33/350, § n° 10), de l'Equateur (AG (XXV) Doc. off. S.P. n° 1905), de la France (AG (XXXIII) Doc. off. S.P. n° 99).
- 59) En faveur d'une réponse affirmative, cf. la déclaration du délégué des Etats-Unis lors de la 29e session - AG (XXIX) Doc. off. A/9779, § n° 9.
- 60) AG (XV) Doc. off. A/4578, § n°s 10 s. En l'espèce, la Commission de vérification des pouvoirs rejette la prétention soviétique à faire apprécier la régularité des pouvoirs de la délégation congolaise au regard de la loi fondamentale du Congo. Elle a considéré qu'une telle appréciation serait constitutive d'une ingérence dans les affaires intérieures de l'Etat congolais contraire à l'article 2 (7) de la Charte.
- 61) Aussi bien dans l'hypothèse où les pouvoirs avaient été présentés par deux gouvernements rivaux (AG (XXXVI) Doc. off. A/36/517, § nos 18-19) que dans celle où, émanant d'un même gouvernement, ils avaient été établis parallèlement par le chef de l'Etat et le ministre des affaires étrangères (AG (XV) Doc. off. A/4578, § nos 7 et 13).
- 62) En ce sens la position du délégué tanzanien lors de la 27e session - AG (XXVII) Doc. off. A/8921, § n° 11.



- 63) En ce sens la démonstration de M. Fall, représentant du Sénégal à la 6ème session extraordinaire - AG (VI SE) Doc. off. S.P. n° 11 s.
- 64) Aux termes de l'article 15 du règlement intérieur du Conseil de sécurité les pouvoirs des représentants des Etats-membres sont examinés par le Secrétaire Général qui soumet un rapport pour approbation au Conseil.
- 65) En ce sens notamment l'intervention
  - du délégué du Ghana, lors de la 25e session, critiquant l'avis du Conseiller juridique des Nations-Unies du 11 novembre 1970 (précité) pour avoir oublié de mentionner le rôle décisif de l'Assemblée Générale - AG (XXV) Doc. off. S.P. n° 1901, § n° 226.
  - du représentant de Madagascar lors de la 35e session - AG (XXXV) Doc. off. S.P., Vol. II, p. 748.
- 66) "Tout représentant à l'admission duquel un membre fait objection siège provisoirement avec les mêmes droits que les autres représentants. Jusqu'à ce que la Commission de vérification des pouvoirs ait présenté son rapport et que l'Assemblée Générale ait statué".
- 67) Mérite cependant d'être soulignée la célérité avec laquelle l'Assemblée se saisit du rapport transmis par la Commission. Il n'est pas exceptionnel qu'elle délibère le lendemain même du jour de réunion de la Commission. Voir, par exemple, AG (XIV) Doc. off. S.P. n° 852, AG (XXXVIII) Doc. off. S.P. n° 2141.
- 68) Voir Répertoire de la pratique des Nations-Unies 1955, Vol. I, sous Art. 9, § nos 23, 24, 27, 28.
- 69) Rés. AG (V) 490.
- 70) Cf. Répertoire de la pratique des Nations-Unies 1955, Vol. I, sous Art. 9, § nos 9 et 34.
- 71) Sur l'ensemble du débat, cf. Répertoire de la pratique des Nations-Unies, sous Art. 9, § nos 10 à 15.
- 72) Art. 65 du RI: "L'Assemblée Générale, à moins qu'elle n'en décide autrement, ne prend de décision définitive sur un point de son ordre du jour qu'après avoir reçu à son sujet le rapport d'une Commission".
- 73) En ce sens, Conforti (B), Rôle de l'accord dans le système des Nations-Unies, RCADI 1974, Tome 142, pp. 215-218.
- 74) En ce sens, l'avis du Conseiller juridique des Nations-Unies du 11 novembre 1970 (précité), § n° 4.
- 75) C'est ainsi qu'en 1974 le Sénégal a fait valoir que l'approbation des pouvoirs des représentants de la République Khmère constituait une mesure nouvelle dans la mesure où elle mettait en cause une résolution précédemment adoptée par l'Assemblée Générale au cours de la même session (Résolution 3238 du 29.11.1974). Il demandait
- 76) Voir par exemple AG (XXXVI) Res. 36/2A, Doc. off. Suppl., § n° 51.

77) En l'occurrence, l'Assemblée Générale a d'ailleurs paradoxalement la possibilité de paralyser le jeu des objections, en décidant de surseoir à l'examen de toute proposition relative à la représentation de l'Etat dont les pouvoirs sont contestés. Telle fut l'attitude longtemps adoptée par l'Assemblée Générale à l'égard des contestations visant les pouvoirs de la République de Chine - Cf. Répertoire de la pratique des organes des Nations-Unies, Suppl. n° 1, 1959, Vol. I, Art. 9, § n° 205.

78) Répertoire de la pratique des organes des Nations-Unies, 1955, Vol. I, Art. 9, § n° 44.

79) "Le Conseiller juridique a informé la Commission (de vérification des pouvoirs) qu'il serait conforme à la pratique des années précédentes d'autoriser provisoirement les représentants des Etats membres participant à la session, dont les pouvoirs n'avaient pas encore été communiqués officiellement, à siéger avec les mêmes droits que les autres représentants, tant que leurs pouvoirs n'avaient pas été reçus". - AG (XXX) Doc. off. A/10270, § n° 5.

La suggestion du Conseiller juridique fut entérinée d'abord par la Commission de vérification des pouvoirs puis par l'Assemblée Générale - Cf. AG (XXX) Doc. off. S.P. n° 2369, et Rés. 3367 AG (XXX) Doc. off. Suppl. n° 34.

80) En ce sens, par exemple, l'amendement présenté lors de la 28ème session par l'Arabie Saoudite, proposant l'admission provisoire des pouvoirs de la République Khmère, jusqu'à ce que l'Assemblée Générale sache clairement quel gouvernement constitué à l'intérieur du Cambodge détient l'autorité sur la majorité du peuple cambodgien - AG (XXVIII) Doc. off. A/L/722, Rés. 1.

81) AG (XXV) Doc. off. S.P. n° 1929 et A/8142, Add. 1, § n° 5.  
AG (XXVI) Doc. off. S.P. n° 2027 et A/8625, § n° 4.  
AG (XIX) Doc. off. S.P. n° 2320 et A/9779, Add. 1, § n° 30.

82) En particulier l'article 29 du règlement intérieur peut être compris comme admettant le jeu de la divisibilité: ne reconnaît-il point que les objections peuvent être élevées à l'encontre d'un membre d'une délégation nationale pris individuellement?

83) En effet, la version originellement retenue avait été la suivante: "Approuve les pouvoirs des représentants du Portugal étant bien entendu que ces derniers représentent le Portugal tel qu'il existe dans ses frontières européennes, et rejette les pouvoirs des représentants qui, au sein de la délégation portugaise à la présente session de l'Assemblée Générale, prétendent représenter les territoires sous domination portugaise de l'Angola et du Mozambique et de l'Etat indépendant de la Guinée-Bissau". (AG (XXVIII) Doc. off. A/L/720).

84) Voir Tavernier (P.), L'année des Nations-Unies - Questions juridiques, A.F.D.I. 1973, p. 604, note 17.

85) Cf. supra II.

- 86) AG (XI) Doc. off. A/3536, § n° 10,  
AG (XIII) Doc. off. A/4074, § n° 13,  
AG (XIV) Doc. off. A/4346, § n° 9 et 11 et Rés. 1457,  
AG (XV) Doc. off. A/4743, § n° 12 et Rés. 1618,  
AG (XVI) Doc. off. A/5055, § n° 18 et Rés. 1693,  
AG (XVII) Doc. off. A/5395, § n° 18 et Rés. 1871.  
Voir aussi Répertoire de la pratique des organes des Nations-Unies,  
Suppl. n° 2, 1965, Vol. I, Art. 9, § n° 11 et 13; idem Suppl. n° 3, 1981,  
Vol. I, Art. 9, § n° 19.
- 87) AG (1e s. extraord.) Doc. off. A/3231, § n° 10 - AG (2e s. extraord.) Doc.  
off. S.P. n° 571, §§ n° 255-256 et Rés. 996. - Voir aussi Répertoire de la  
pratique des organes des Nations-Unies, Suppl. n° 2, 1965, Vol. I, § n° 11.
- 88) En ce sens, l'argumentation développée dans la motion des Etats-Unis - AG  
(XIII) Doc. off. A/4074, § n° 10.
- 89) AG (XX) Doc. off. n° 1407 et Rés. 2113.
- 90) Evoqué en 1960 à l'occasion de l'examen des pouvoirs présentés au nom du  
Congo qui venait d'être admis à l'O.N.U., le recours à l'ajournement a été  
proposé, mais sans succès, lors de la 34e session à propos de l'examen des  
pouvoirs communiqués par les deux gouvernements rivaux du Kampuchéa - AG  
(XXXIV) Doc. off. S.P., § n° 4. A l'initiative de l'Inde fut en effet dé-  
posé un amendement libellé comme suit: "Décide sans préjudice de la posi-  
tion des Etats membres de suspendre l'examen du rapport de la Commission  
de vérification des pouvoirs et de laisser pour le moment le siège du Kam-  
puchéa vacant" - AG (XXXIV) Doc. off. A/34/23 et Add. 1. "La proposition  
indienne souleva des discussions de procédure: un avis du Conseiller juri-  
dique fut sollicité sur le point de savoir s'il s'agissait d'un amendement  
ou d'une proposition nouvelle ... L'Assemblée, par deux votes successifs,  
a considéré qu'il ne s'agissait pas d'un amendement et elle a rejeté la  
priorité que l'Inde avait demandé pour sa proposition. M. Suy, Conseiller  
juridique des Nations-Unies, a fait valoir dans son avis que la proposi-  
tion indienne se situait plutôt dans le contexte de la représentation que  
dans celui de la vérification des pouvoirs prévue à l'article 29 du règle-  
ment intérieur de l'Assemblée" - Tavernier (P.), L'année des Nations-Unies  
- Questions juridiques, A.F.D.I. 1979, p. 461, note 10.
- 91) Cf. infra III - En revanche la compétence de l'Assemblée Générale à édic-  
ter des décisions de rejet n'a jamais été réellement contestée. Cf. Ciobanu  
(D), Credentials of the delegations and representation of member states at  
the United Nations, op. cit., p. 380.
- 92) Voir supra I - C 2 b.
- 93) En l'occurrence, la décision de non-acceptation des pouvoirs sud-africains  
résulte de l'adoption d'un amendement présenté par plusieurs Etats afri-  
cains (AG (XXV) Doc. off. A/L 608 et Add. 1 proposant à l'Assemblée Gène-  
rale d'adopter le rapport de la Commission de vérification des pouvoirs  
"sauf en ce qui concerne les pouvoirs des représentants du gouvernement  
sud-africain" - (AG (XXV) Doc. off., S.P. n° 1905 et Suppl. n° 28, Rés.  
2636 A).

- 94) La même formule sera reprise lors de la 26e session (AG (XXVI) Doc. off., S.P. n° 2027) par suite de l'adoption d'un amendement présenté en ce sens par la Somalie (AG (XXVI) Doc. off. A/L 666). Elle le sera aussi lors de la 27e session (AG (XXVII) Doc. off., S.P. n° 2104) en conséquence de l'adoption d'un amendement proposé en ce sens par un nombre important d'Etats africains (AG (XXVII) Doc. off. A/L 687).
- 95) En adoptant un amendement de la Syrie (AG (XXVIII) Doc. off. A/L 700) libellé comme suit: "L'Assemblée rejette les pouvoirs des représentants de l'Afrique du Sud" - AG (XXVIII) Doc. off., S.P. n° 2141.
- 96) Toutefois, à l'occasion de la 29e session, l'Assemblée Générale était revenue à la formulation précédemment utilisée - AG (XXIX) Doc. off., S.P. n° 2248.
- 97) Cf. notamment: AG (XXXIII) Doc. off. A/35/484, Add.2, § n° 14  
AG (XXXV) Doc. off. A/33/350, Add.1, § n° 15.
- 98) En ce sens, la position  
- des Etats-Unis lors de la 25e session - AG (XXV) Doc. off., S.P. n° 1900, § n° 84.  
- d'Israël lors de la 30e session - AG (XXX) Doc. off., S.P. n° 1901, § n° 5.  
Plus fondamentalement, lors de la 15e session, le délégué du Cameroun a prétendu que, l'Assemblée Générale ayant renvoyé à la Commission de vérification des pouvoirs la question de savoir qui devait occuper le siège du Congo, elle était impérativement tenue par la réponse donnée par la Commission - AG (XV) Doc. off., S.P. n° 918, § n° 63.
- 99) Certes, jusqu'à présent, elle n'a jamais validé des pouvoirs qui précédemment avaient été déclarés irréguliers par la Commission. En revanche, elle a écarté à maintes reprises les recommandations de validation. En l'occurrence, la remise en cause de la solution proposée par la Commission a généralement été totale. Cf. notamment l'opposition entre la Commission et l'Assemblée lors des 25e, 26e, 27e et 28e sessions à propos des pouvoirs de la délégation sud-africaine (A.J.N.U. 1973, p. 154, n°s 8 et 9). Mais pas une fois pour le moins rien ne fut que partielle.  
En ce sens la validation avec réserves des pouvoirs de la délégation portugaise lors de la 28e session - AG (XXVIII) Doc. off., S.P. n° 2200.
- 100) Pour une réponse affirmative se réclamant de la résolution 393 (V) de l'Assemblée Générale (précitée), cf. l'intervention du délégué de Madagascar lors de la 36e session.
- 101) En ce sens cf. Chaumont (Ch.) L'O.N.U., PUF 1982, 10e éd. p. 22.
- 102) Le problème de la représentation de la Chine fut toujours considéré - à juste titre - tant par la Commission de vérification des pouvoirs que par l'Assemblée Générale comme une question ne relevant pas du point de l'ordre du jour relatif à la vérification des pouvoirs. Ceci aussi bien à l'époque où il faisait régulièrement l'objet d'une inscription à l'ordre du jour de l'Assemblée qu'à celle où il était inscrit à cet ordre du jour et examiné en tant que question importante. Cf. Higgins (R), op. cit. pp. 152 s.

- 103) La pratique consistant à apprécier la représentativité d'un gouvernement au vu du bien-fondé de sa politique n'est en effet pas moins ancienne que celle consistant à arbitrer entre des gouvernements rivaux en fonction de leur représentativité respective.
  - 104) Cette distinction entre les deux hypothèses doit cependant être relativisée le sens de l'arbitrage entre deux prétentions rivales peut en effet être très largement inspiré par la volonté de condamner la politique retenue (ou préconisée) par l'un des gouvernements en lieu.
  - 105) En ce sens cf. l'avis du Conseiller juridique des Nations-Unies du 11.11.1 précité, p. 180, § n° 3.
  - 106) Une fois le gouvernement représentatif déterminé, le contrôle de la régularité en la forme des pouvoirs délivrés par ce gouvernement retrouve ses droits.
  - 107) Résolution du 14.12.1950 adoptée lors de la 325ème séance plénière.
  - 108) En particulier en 1962 lors de l'affaire du Yémen précitée.
  - 109) Déclaration précitée A.J.N.U. 1970, p. 180, § n° 4.
  - 110) En ce sens cf. notamment Ciobanu (D) Credentials of Delegations and Representation of Member States at the United Nations, I.C.L.Q. 1976, pp. 373-3.
  - 111) Voir Higgins (R), op. cit. pp. 146-147.
  - 112) Voir Higgins (R), op. cit. pp. 147-148.
  - 113) Voir Higgins (R), op.cit. p. 148.
  - 114) Ces mêmes Etats défendront toutefois ultérieurement la thèse inverse. Ceci démontre combien les options juridiques des Etats sont fonction des circonstances du moment.
  - 115) On peut toutefois se demander si l'Assemblée Générale n'est pas radicalement incompétente pour fixer tout critère d'appréciation de la représentativité, même par simple renvoi au critère retenu par le droit international général.
  - 116) En ce qui concerne l'adoption de ce projet de texte, cf. Higgins (R) op. cit. pp. 148-149 et Ciobanu (D), op. cit. p. 365.
  - 117) La suppression opérée offrait en l'occurrence l'avantage de faire disparaître une énumération dont l'utilité n'était pas évidente dans la mesure où elle n'était pas limitative et qui par ailleurs manquait de cohérence à vouloir faire jouer cumulativement des éléments d'appréciation objectifs et d'autres qui ne l'étaient pas. Elle avait par contre l'inconvénient majeur de faire disparaître toute référence explicite à l'effectivité.
  - 118) En ce sens cf. également Ihabvala (F), The credentials approach to Representation Questions in the United General Assembly. California International Law Journal 1977, p. 632.
-

- 119) AG (XV) Doc. off. S.P. n° 923, §§ n° 39 s.
- 120) Le débat de l'Assemblée Générale fut l'occasion pour bon nombre de délégations nationales de professer de véritables cours de droit constitutionnel congolais, d'autant plus théoriques que la Constitution léguée par l'ancien colonisateur, n'avait jamais été véritablement appliquée, le déclenchement des troubles intérieurs ayant été concomittant à la proclamation de l'indépendance (voir par exemple l'intervention du délégué tchèque - AG (XV) Doc. off. S.P. n° 921, §§ n° 66 s.).
- 121) Pour une relation détaillée de cette affaire cf. Higgins (R) op. cit, pp. 161-162.
- 122) Pour une défense du recours au seul principe d'effectivité, cf. le Mémoire de l'Association internationale des juristes démocrates en date du 15.9.1982 sur la représentation du Kampuchéa à l'Assemblée Générale des Nations-Unies (Annexe au Doc. A/37/549).
- 123) De son côté, la Commission de vérification semble avoir été du moins dans un premier temps - sensible à un raisonnement différent. Prenant prétexte de ce que la représentativité de la délégation Khmère n'avait jamais été contestée lors des sessions précédentes, elle considère qu'il convenait simplement de vérifier si les pouvoirs présentés par cette délégation répondaient bien aux prescriptions de l'article 27 du règlement intérieur (Cf. AG (XXXIV) Doc. off. A/34/500).
- 124) S'appuyant sur la pratique antérieurement suivie par l'Assemblée Générale, le memorandum de l'Association internationale des juristes démocrates, précité, condamne tout recours à la légitimité, critère subjectif, l'effectivité, critère objectif, devant nécessairement l'emporter.
- 125) Déclaration précitée, AJNU 1970, p. 180.
- 126) Kelsen (H) The Law of the United Nations 1964, p. 947.
- 127) Voir Jhabvala (F) The Credentials Approach to Representation Questions in the U.N. General Assembly op. cit. p. 621-622.
- 128) Cf. par exemple la déclaration du délégué birman lors de la 16ème session AG (XVI) Doc. off. S.P. n° 1083, § n° 11.
- 129) Cf. par exemple l'intervention du représentant indien lors de la 33ème session AG (XXXIII) Doc. off. A/33/350 Add. 1, § n° 4. Cf. l'intervention du représentant suédois lors de la 7me session AG (VII) Doc. off. A/2234, § n° 8.
- 130) Cf. en ce sens la déclaration du délégué soviétique lors de la 32ème session relativement aux pouvoirs de la délégation chilienne AG (XXXII) Doc. off. 32/336, § n° 6.
- 131) En ce sens la déclaration du Président de la Commission de vérification des pouvoirs lors de la 35ème session AG (XXXV) Doc. off. A/35/384, § n° 15.

- 132) Cf. par exemple les réserves formulées lors des 35ème, 36ème et 39ème sessions par le délégué des Etats-Unis relativement à la non-reconnaissance par son gouvernement du gouvernement afghan d'obédience soviétique - AG (XXXV) Doc. off. A/35/484, § n° 12 - AG (XXXVI) Doc. off. A/36/517 Add. 1, § n° 6 - AG (XXXIX) Doc. off. A/39/574, Add. 1, § n° 14.
- 133) En ce sens Chaumont (Ch.) L'ONU, op. cit. p. 25.
- 134) Opinion exprimée par le délégué soviétique lors de la 15ème session (AG (XV) Doc. off. S.P. 19ème s.p. 946) à laquelle adhèrent non seulement les Etats socialistes mais la plupart des Etats du Tiers-Monde (cf. par exemple la déclaration du représentant malgache précitée, supra I).
- 135) En ce sens la position du délégué de la Tanzanie lors de la 28ème session AG (XXVIII) Doc. A/9179 Add. 1, § n° 8.
- 136) En ce sens les déclarations des représentants soviétiques et quiniées AG (XXI) Doc. off. A/6620, § n° 18.
- 137) Cf. Ciobanu (D), op. cit. p. 367.
- 138) Cf. Ciobanu (D), op. cit. p. 368.
- 139) Réserve faite toutefois des Etats latino-américains qui ont toujours défendu (et pratiqué) l'opinion du contrôle technique.
- 140) Ainsi fut écartée en 1965 la proposition sud-africaine de création d'une procédure visant à vérifier à l'ouverture de chaque session que chaque délégation nationale représentait bien la majorité des habitants du pays (AG (XX) Doc. off. S.P. 1407ème séance, § n° 131).
- 141) En particulier celles dirigées contre la délégation israélienne. D'abord en 1970 par la Syrie - AG (XXV) Doc. off. S.P. 1900ème séance, § n° 91 - mise en cause de la validité des pouvoirs israéliens à raison de l'incertitude pesant sur les frontières et par conséquent la consistance, de l'Etat d'Israël. Puis en 1975 par la Libye - AG (XXIII) Doc. off. A/102/0 Annexe - critique de la validité des pouvoirs des représentants israéliens au motif que la politique sioniste de l'Etat d'Israël a montré un mépris total des résolutions et décisions de l'organisation des Nations-Unies. Enfin en 1982 et 1983 par l'Iran et plusieurs autres Etats arabes islamiques et socialistes (cf. Halberstam (M.) Excluding Israël from the General Assembly by a Rejection of its Credentials, AJIL 1984, pp. 179-182. contestation de la validité des pouvoirs de la délégation israélienne fondée sur une série de neuf arguments. "Israël a violé de façon flagrante et persistante les principes du droit international et de la Charte; il a fait fi des résolutions de l'ONU sur la Palestine et le Moyen-Orient; l'Assemblée Générale a affirmé qu'Israël n'est pas un Etat pacifique (résolution ES/9/1 du 5 février 1982) il n'a pas tenu compte des résolutions du Conseil de sécurité et de l'Assemblée Générale de Jérusalem; il en a été de même pour l'annexion du Golan. Les pouvoirs de la délégation israélienne, délivrés à Jérusalem, signifient implicitement que cette délégation représente les habitants de droit international et des résolutions pertinentes de l'ONU; Israël n'a pas respecté les résolutions sur les droits inaliénables du peuple palestinien.

ni les résolutions sur le retrait des territoires palestiniens et arabes occupés (y compris Jérusalem), et enfin, il a envahi le Liban et a commis un crime de génocide contre les Palestiniens et ce pays". (Tavernier (P) L'année des Nations-Unies, Questions juridiques, AFDI 1982, p. 637).

- 142) Cf. Higgins (R) op. cit. pp. 159-159.
- 143) Ce faisant elle créait le précédent que les partisans du contrôle de représentativité invoqueront par la suite... et qui très logiquement ils opposeront aux déclarations de principe américains sur le caractère strictement technique de la vérification des pouvoirs.
- 144) Cf. en ce sens, l'amendement déposé par plusieurs pays africains, visant à rejeter les pouvoirs des représentants qui, au sein de la délégation portugaise prétendent représenter les territoires sous domination portugaise de l'Angola, du Mozambique et de l'Etat indépendant de Guinée-Bissau - AG (XXVIII) Doc. off. A/L 720.  
Parmi les qualités reproduites figuraient celles de membre de l'Assemblée législative de l'Etat portugais du Mozambique, de chef de service de l'Inspection provinciale du Crédit et des Assurances de l'Etat portugais d'Angola, de président de l'Institut du travail de la prévoyance des représentants membres de la délégation portugaise AG (XXVIII) Doc. off. A/9179 Add. 1 Annexe).
- 145) Cf. en ce sens l'amendement révisé présenté par les mêmes Etats africains recommandant l'approbation des pouvoirs des représentants du Portugal (AG (XXVIII) Doc. off. A/L 720, Rev. 1 adopté par l'Assemblée Générale le 17.12.1973 à sa 2204ème séance plénière. "...étant bien entendu que ces derniers représentent le Portugal tel qu'il existe dans ses frontières européennes et qu'ils ne représentent pas les territoires sous domination portugaise de l'Angola et du Mozambique, ni ne peuvent représenter la Guinée-Bissau qui est un Etat indépendant".
- 146) Voir Tavernier (P), L'année des Nations-Unies, Questions juridiques AFDI 1973, p. 604.
- 147) AG (XVIII) Doc. off. A/5676, Rev. 1, § n° 16.
- 148) AG (XXV) Doc. off. 1905ème S.P. - cf. aussi AG (XXV) Doc. off. Suppl. n° 28, résolution 2636A.
- 149) Ainsi que le soulignait un amendement saoudien (non retenu) visant simplement à faire constater par l'Assemblée "...que nonobstant l'authenticité des pouvoirs de représentants du Gouvernement sud-africain, les autorités de l'Afrique du Sud qui ont délivré ces pouvoirs ne représentent pas une fraction importante de la population sud-africaine que lesdites autorités prétendent représenter". AG (XXV) Doc. off. A/L613.
- 150) Résolution AG 3151 G (XXVIII) du 14.12.1973.  
Pour une analyse détaillée (et laudative) de la logique politique de la démarche de l'Assemblée Générale cf. Abbot et les autres The General Assembly 29th session, The Decredentialization of South-Africa, Harvard International Law Journal, 1975, pp. 586-587.
-



- 151) Sur l'importance pour le système onusien de ce contrôle de légalité (légitimité) cf. Conforti (B) *Le Nazione Unite* p. 56.
  - 152) Voir aussi, réserve faite peut-être du cas hongrois, toute prise en considération du principe du consentement populaire.
  - 153) En ce sens cf. Mc Whinney, *Credentials of State Delegations to the UN General Assembly: A New Approach to Effectuation of Self Determination for Southern Africa* - *Hasting Constitutional Law Quarterly*, 1976, n° 3, pp. 30-31.
  - 154) En particulier il existerait des règles coutumières spécifiques établies par la pratique de l'Assemblée Générale, règles autonomes et déshérites de celles sur l'admission des Etats inscrites à l'article 4 de la Charte, qui autoriseraient l'Assemblée à se prononcer sur la légitimité de la représentation d'un Etat en dehors de tout cas de rivalité entre deux ou plusieurs délégations. (cf. en ce sens Mc Whinney (E) *The World Court and the International Law Making Process*, Sijthoff 1979, p. 142 s. Pour une critique virulente de cette opinion, cf. Erasmus (G) *The Rejection of Credentials: A Proper Exercise of General Assembly Powers or Suspension by Stealth* - *South African Year Book of International Law*, 1981, pp. 32 s
  - 155) De surcroît, il est constitutif d'une ingérence dans les affaires intérieures de l'Etat contraire à l'article 2 (7) de la Charte. En ce sens la déclaration du délégué soviétique lors de la 36ème session AG (XXI) Doc. off. A 36/517 Add. 1 n° 7 - voir aussi Ciobanu, op. cit. pp. 367-368.
  - 156) Jhabvala (I) *The Credentials Approach to Representation Questions in the United General Assembly* - *California International Law Journal* 1977, pp. 630 s.
  - 157) Selon Jhabvala op. cit. pp. 630 s., la distinction établie par la Résolution 396 (V) n'engendrerait aucune différence de traitement entre les deux cas de figure.
  - 158) Lauterpacht, *The Credentials of the Abyssinian Delegation to the Seventeenth Assembly of the League of Nations*, op. cit. p. 1845.
  - 159) De lege ferenda il serait toutefois concevable d'habiliter l'Assemblée Générale à exercer un contrôle de légitimité - voire plus généralement de représentativité du gouvernement qui a délivré les pouvoirs, sous réserve que les décisions prises relativement aux pouvoirs n'aient pas de fait des effets identiques aux sanctions que l'Organisation peut prendre à l'égard des Etats-membres.
  - 160) En ce sens par exemple les positions convergentes de l'Union soviétique (AG (XXXVI) Doc. off. A 36/5/7 Add. 1, § n° 7 et des Etats-Unis (AG (XXX III) Doc. off. A/33/350, § n° 7). Cf. aussi en ce sens les opinions exprimées en 1950 par les Etats socialistes lors de l'examen du mémorandum de Cuba. Ciobanu (D) op. cit. p. 464 note 70.
  - 161) En vue de prévenir de telles divergences d'appréciation l'Inde suggéra le 13.1.50 devant le Conseil de Sécurité, l'adoption d'une procédure uniforme de vérification des pouvoirs. Le Comité d'experts saisi pour étude de la proposition indienne estima que le problème soulevé devait être de préférence réglé par l'Assemblée Générale ... ce qui fut partiellement
-

fait dans le cadre de la résolution 396 (V) - Reconnaissance par l'O.N.U. de la représentation d'un Etat membre. - En l'espèce, l'Assemblée recommanda que les difficultés relatives à la représentation d'un Etat membre, liées à la présentation des pouvoirs au nom dudit Etat par des autorités rivales, soient examinées par elle-même, et en dehors des sessions par sa Commission interimaire. Cf. Ciobanu (D), *Credentials of Delegations and Representation of Member States at the United Nations*, I.C.L. Q. 1976, pp. 362-363.

- 162) En pareille hypothèse le rejet des pouvoirs de l'une des délégations en lice s'accompagne - du moins en a-t-il été ainsi jusqu'à présent - de la validation des pouvoirs de la délégation concurrente. En ce sens, par exemple, les décisions intervenues au cours des dernières sessions relativement aux pouvoirs présentés par les deux gouvernements rivaux du Kampuchéa. La délégation dont les pouvoirs ont été invalidés doit s'effacer au profit de celle dont les pouvoirs ont été reconnus, et cette dernière occupera le siège de l'Etat-membre avec tous les droits attachés à cette qualité. Il en est naturellement aussi de la sorte lorsque la décision de rejet des pouvoirs concerne une délégation qui avait bénéficié du régime de l'admission provisoire. Ainsi, lors de la 17e session, L'Assemblée Générale ayant décidé d'opter en fin de session en faveur de la validation des pouvoirs de la délégation de la République du Yémen, cette dernière a sur le champ remplacé la délégation du gouvernement royaliste du Yémen qui avait siégé à titre provisoire - AG (XVII) Doc. off., S.P. n° 1202, § n° 114.
  - 163) Très exceptionnellement la validation des pouvoirs fit toutefois l'objet d'une reconduction d'une session ordinaire à la session extraordinaire qui suivait. Il en fut ainsi lors de la 6ème session extraordinaire.
  - 164) Sous réserve toutefois, semble-t-il, d'une révocation des pouvoirs qui pourrait être décidée, l'Etat accréditant, c'est-à-dire soit par le gouvernement ayant délivré les pouvoirs, soit par tout autre gouvernement ayant fait l'objet d'une désignation constitutionnellement régulière.
  - 165) En fait elle eut peut-être toutefois valeur dissuasive. En effet, lors de la 6ème session extraordinaire - c'est-à-dire quelques mois plus tard - le gouvernement portugais ne fit plus figurer au sein de sa délégation de délégués censés représenter les provinces d'outre-mer.
  - 166) Voir Tavernier (P.), *L'année des Nations-Unies - Questions juridiques*, A.F.D.I., 1973, p. 604.
  - 167) Avis du Conseiller juridique des Nations-Unies du 11.11.1970 (précité), p. 181.
  - 168) AG (XVII) Doc. off. S.P., n° 1202, § n° 10.
  - 169) Avis du 11.11.1970 précité, A.J.N.U. 1970, pp. 180-181.
  - 170) AG (XXV) Doc. off. S.P. n° 1301.  
Voir aussi Tavernier (P.), *L'année des Nations-Unies - Questions juridiques*, AFDI 1970, p. 480.
-

- 171) En ce sens la position exprimée par le représentant du Sénégal lors de la 28ème session pour qui la décision de "non-reconnaissance" prise par l'Assemblée "... ne ferait que refléter le fait que l'actuel gouvernement sud-africain ne représente pas le peuple sud-africain" (AG (XVIII) Doc. off. A/8921, § n° 5).
- 172) Tavernier (P), L'année des Nations-Unies - Questions juridiques, AFDI 1970, p. 482.
- 173) Tavernier (P), L'année des Nations-Unies - Questions juridiques, AFDI 1973, p. 603, note 15 et AFDI 1974, p. 488, note 11.
- 174) Déclaration du président de l'Assemblée Générale lors de la 28ème session - AF (XXVIII) Doc. off., S.P. n° 2141. En l'espèce, cette nouvelle réaffirmation de la "doctrine Hambro" ne semble plus satisfaire entièrement les Etats africains. En effet, parlant au nom de quarante et un Etats, le président du groupe africain déclara que si son groupe n'avait pas l'intention de contester la décision de l'interprétation personnelle du président, il avait néanmoins l'intention d'étudier les effets de la décision prise et d'adopter plus tard toutes les mesures appropriées - AG (XXVIII) Doc. off. S.P. n° 2141.
- 175) AG (XXIX) Doc. off. S.P. n° 2281 et Rés. 3207.
- 176) Craignant toutefois que son droit de vote ne soit remis en question, l'Afrique du Sud ne prendra pas part à certains scrutins - Tavernier (P), L'année des Nations-Unies - Questions juridiques, A.F.D.I. 1974, p. 489, note 12.
- 177) En ce sens par exemple la déclaration du représentant du Ghana - AG (XXV) Doc. off. S.P. n° 1901, § n° 239.
- 178) Cf. Leben (Ch.), Les sanctions privatives de droit ou de qualité dans les organisations internationales spécialisées, Bruylant, Bruxelles 1979, p. 261, note 89.
- 179) La seule organisation où le refus de valider les pouvoirs des délégués peut apparaître comme une véritable sanction est l'O.I.T. En effet dans la mesure où la Charte constitutive de cette organisation prévoit des règles très précises de désignation des délégués non gouvernementaux, la Conférence générale peut refuser d'admettre à la majorité des deux tiers tout délégué, qu'elle ne jugera pas avoir été désigné conformément aux dites règles (article 3 al. 9. Cf. Leben (Ch.) op. cit. p. 266, note 98).
- 180) Voir Zarb (A) Les Institutions spécialisées du système des Nations-Unies et leurs membres, Pedone 1980, pp. 552 s.
- Osieke (E), Sanctions in International Law - The Contributions of International Organizations, N.I.L.R. 1984, Vo. XXXI, pp. 183-198.
- 181) L'initiative de la Tanzanie, soutenue par plusieurs autres Etats africains et non alignés, est très directement liée au refus du Conseil de Sécurité de formuler une recommandation d'exclusion à l'encontre de l'Afrique du Sud, suite à l'invitation qui lui avait été adressée en ce sens quelques semaines plus tôt par l'Assemblée Générale (Rés. 3207

(XXIX) Cf. Ciobanu (D), Credentials of delegations and representation of member states at the United Nations, op. cit., pp. 352-353. Plus fondamentalement cette initiative traduit la volonté de la minorité agissante de l'Assemblée. La cohérence et surtout la crédibilité de l'action de l'O.N.U., fût-ce au prix d'un syncrétisme juridiquement inacceptable dans la mesure où il conduit à sanctionner par une décision à effet obligatoire le non-respect de résolutions dépourvues de toute valeur contraignante.

- 182) AG (XXIX) Doc. off., S.P. n° 2281, p. 76.
  - 183) En l'espèce, le vote eut d'ailleurs lieu - un peu en marge des dispositions du règlement intérieur - pour ou contre l'interprétation du président de l'Assemblée Générale - AG (XXIX) Doc. off., S.P. n° 2281. Tavernier (P), L'année des Nations-Unies - Questions juridiques, A.F.D.I. 1974, p. 489, note 12.
  - 184) Cf. par exemple pour une réaffirmation explicite, la déclaration de M. Lievano, Président de la 33e session - AG (XXXIII) Doc. off., S.P. n° 99, § n° 5.
  - 185) Cf. Ciobanu (D), Credentials of delegations and representation of member states at the United Nations, op. cit., p. 357, note 33.
  - 186) Sur la question de la valeur coutumière de la doctrine Hambro cf. Ciobanu (D), op. cit., p. 358.
  - 187) En revanche, ne sont nullement affectées les obligations assumées au titre de la qualité de Membre. C'est dire notamment que l'Afrique du Sud doit verser sa contribution et qu'elle est tenue au respect des résolutions de l'Assemblée Générale.
  - 188) Sous réserve cependant des privilèges et immunités des représentants sud-africains qui ressortissent à la seule Convention sur les Privilèges et Immunités des Nations-Unies du 13.4.1946.
  - 189) Demeure toutefois incertaine la question du droit de participer aux travaux de la Cour internationale de Justice, de déposer des exposés écrits ou oraux dans le cadre d'une procédure d'avis consultatif (article 66 du Statut CIJ).
  - 190) Reste néanmoins ouverte la question du droit d'attirer l'attention du Conseil de Sécurité sur un différend (article 35 (1) de la Charte).
  - 191) Elle a naturellement été contestée par l'Afrique du Sud en ce qu'elle se trouvait abaissée à un statut inférieur à celui d'un simple observateur. Lors de la 35ème session, le gouvernement sud-africain communiqua à l'Assemblée Générale une série de lettres récapitulant l'ensemble des griefs qu'elle faisait valoir à l'encontre du bien-fondé de la doctrine Bouteflika. Cf. Tavernier (P.), L'année des Nations-Unies - Questions juridiques, A.F.D.I. 1981, p. 422, note 131. De manière plus surprenante elle le sera aussi par l'Association internationale des juristes démocrates. Mémoire du 15.9.1982 sur la représentation du Kampuchéa à l'Assemblée Générale des Nations-Unies, précité.
-

- 192) Voire même très directement contraire à l'article 19 de la Charte qui ne prévoit la privation du droit de vote qu'à titre de sanction de la carence financière de l'Etat membre.
- 193) Voir Kerrest (A) La participation aux organisations internationales, Thèse dactyl. Paris I, 1985.
- 194) En ce sens cf. Leben (Ch.) Les sanctions privatives de droits ou de qualité dans les Organisations spécialisées, Bruylant, Bruxelles 1979, p. 258.
- 195) En ce sens. - Cohen-Jonathan (G) Israël à l'ONU, Tribune juive 1975, n° 376, pp. 11-12, - Lavieille (J.M.) La procédure de suspension des droits d'un Etat-membre des Nations-Unies, RGDIP, 1977, p. 451.
- 196) En ce sens, cf. l'Avis du Conseiller juridique des Nations-Unies du 11.11.1970, précité, AJNU 1970, p. 181.  
Précédemment une opinion tout à fait identique avait été défendue par M. Lachs à l'époque où il était représentant de la Pologne à l'Assemblée Générale - citée par Higgins (R), The Development of international Law through the political organs of the United Nations, op. cit., p. 148.
- 197) Ciobanu (D), Credentials of delegations and representation of member states at the United Nations, op. cit., pp. 375-377.
- 198) Pour une analyse détaillée, cf. Ciobanu (D), Credentials of delegations and representation of member states at the United Nations, op. cit., pp. 378-379.
- 199) En 1950, la C.I.J. avait fait usage de cette expression pour condamner l'éventualité de l'admission d'un Etat en l'absence de toute recommandation du Conseil de Sécurité. Avis consultatif du 3.3.1950, Compétence de l'Assemblée Générale en ce qui concerne l'admission d'un Etat à l'O.N.U. - Rec. C.I.J. 1950, p. 4, § n° 7.
- 200) En ce sens, cf. en particulier la position de l'Australie - AG (XXIX) Doc. off., S.P. n° 1807, §§ n°s 26 et 31.
- 201) A partir de la 30e session l'Afrique du Sud n'a plus envoyé de délégation à l'Assemblée Générale, mais en 1979 elle a fait une première tentative pour retrouver son siège. Et c'est à cette occasion qu'elle se verra privée du droit de participer aux débats de l'Assemblée avant même qu'il ait été statué sur la validité de ses pouvoirs - AG (XXXIII) Doc. off., S.P. n° 98 et A/33/350, Add. 1.  
De même, le Président de l'Assemblée Générale refusera-t-il en mars 1981 lors de la répression à la 35ème session le droit à l'Afrique du Sud d'invoquer l'article 71 du règlement intérieur et de produire une motion en vue de défendre les pouvoirs qu'elle entendait présenter, au motif que l'Assemblée n'a pas encore reçu communication du rapport de la Commission de vérification des pouvoirs. Pour une présentation circonstanciée et critique de cet incident, cf. Gross (L.), On the degradation of constitutional environment of the United Nations, A.J.I.L. 1981 pp- 571-572. Le même épisode se reproduisit en septembre 1981 lors de l'ouverture de la 8ème session extraordinaire d'urgence consacrée à la Namibie. Cf. Chron. mens. O.N.U. novembre 1981, n° 10, pp. 11-14.

- 202) Sauf à prétendre que le rejet des pouvoirs sud-africains intervient en dehors du cadre des articles 27 à 29 du règlement intérieur.
  - 203) Abbot et autres, The General Assembly 29th Session: The Decredentization of South Africa, *Havard International Journal* 1975, p. 588.
  - 204) Chronologiquement, ces tentatives de justification s'analysent comme de réponses aux critiques adressées à la doctrine Bouteflika dès 1974.
  - 205) Jhabvala (F) The credentials approach to representation questions in the United General Assembly - *California International Law Journal* 1977, p. 635.
  - 206) Selon l'expression de J. Combacau, Le pouvoir de sanction de l'O.N.U., *Pedone* 1974, p. 184, note 61.
  - 207) Pour une critique de cette argumentation cf. Leben (Ch.) Les sanctions privatives de droits ou de qualité dans les organisations internationales spécialisées, *Bruylant, Bruxelles* 1979, pp. 264-265.
  - 208) Pour une critique de cette interprétation, cf. Ciobanu (D), *op. cit.* p. 380.
  - 209) "... Si l'Assemblée Générale, dans d'autres cas que lorsque plusieurs personnes tendent à représenter un Etat, refusait des pouvoirs répondants aux conditions prescrites à l'article 27 du règlement intérieur pour exclure un Etat-membre de la participation à ses réunions, cela aurait pour effet de suspendre, cet Etat-membre d'une façon qui n'est pas prévue par la Charte, de l'exercice des droits et privilèges inhérents à sa qualité de membre"- avis précité A.I.N.U. 1970, p. 181, § n° 6.
  - 210) En ce sens cf. Jhabvala (F), *op. cit.*, p. 635.
  - 211) Jhabvala (F), *op. cit.*, p. 634.
  - 212) En ce sens, cf. Mc Whinney, Credential of State Delegations to the United Nations General Assembly: A new approach to effectuation of self-determination for Southern Africa, *Hasting Constitutional Law Quarterly*, 1976, p. 19.
  - 213) En ce sens cf. Abbot et autres, *op. cit.*, p. 583.
  - 214) Cf. Tavernier (P), L'année des Nations-Unies - Questions juridiques, *A.F.D.I.* 1982, p. 637 et *A.F.D.I.* 1983, p. 433. Voir surtout Halberstam (M), Excluding Israel from the General Assembly by rejection of its credentials, *A.J.I.L.* 1984, n° 1, pp. 180-181.
  - 215) Pour une étude approfondie de la transposition de la doctrine Bouteflika au sein de l'A.I.E.A., cf. Gross (L), On the degradation of the constitutional environment of the United Nations, *op. cit.*, pp. 574-583.
  - 216) Aux termes de l'article 163 du règlement intérieur, l'adoption d'une proposition de révision est soumise à la règle de la majorité simple.
-

- 217) Article 116 des conclusions du Comité Spécial pour la rationalisation des procédures et de l'organisation de l'Assemblée Générale, approuvée par la résolution 2837 du 17.12.1971 et publiée dans l'annexe V du Règlement intérieur de l'Assemblée Générale (A/520, Rèv. 14, p. 63).
- 218) Gross (L) On the degradation of the constitutional environment of the United Nations, op. cit., p. 580, note 53.
- 219) En effet, en l'état actuel des choses, trois cas de figure doivent être distingués. Il y a d'abord les décisions d'invalidation intervenues pour violation des prescriptions de l'article 27 du règlement intérieur qui emportent sauf régularisation ultérieure, prohibition de siéger pour la durée de la session. Il y a ensuite des décisions d'invalidation édictées sur la base de la doctrine Bouteflika, qui sont constitutives d'une interdiction non seulement de prendre part aux travaux de l'Assemblée mais aussi de présenter de nouveaux pouvoirs. Il y a enfin les décisions d'invalidation adoptées pour d'autres motifs que les deux précédentes, qui dans la mesure où la doctrine Hambro n'a été abrogée ni expressément, ni par désuétude, ne privent pas les délégations invalidées du droit de participer aux réunions de l'Assemblée...